

# **La Centralidad del Centro: Rol y Relevancia de las Secretarías Presidenciales en Argentina<sup>1</sup>**

Marcelo Camerlo  
María Eugenia Coutinho

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN. POR FAVOR NO CITAR

Los centros presidenciales constituyen un objeto de análisis aún impreciso. De modo no siempre explícito, los criterios recurrentes para definir sus unidades organizacionales han sido dos. El primero es la subordinación directa al presidente, tanto en términos de funcionamiento como de misiones. Este rasgo refiere al centro físico del diseño del poder. El segundo atributo una cierta contribución substantiva para la intervención del presidente en el proceso decisonal. Para ser considerada parte del centro presidencial, una oficina deber ser, además de céntrica, central. Sin embargo, estos dos atributos no siempre se presentan de modo conjunto. Unidades cercanas al presidente pueden ser irrelevantes mientras otras, fuera de su órbita inmediata, se tornan críticas para las decisiones que importan. Esta dificultad se hace más evidente en sistemas 'hiper-presidencialistas', que reducen las exigencias de construir espacios acotados de poder autónomo. ¿Para qué construir centros cuando la centralidad presidencial puede ser transversal a la arquitectura de poder?

Con el objeto de examinar de qué modo el centro se acerca a la centralidad en condiciones de bajos incentivos, este trabajo ofrece un análisis exploratorio del rol y relevancia de las secretarías presidenciales argentinas en el marco amplio del proceso decisorio político. En particular se analiza la organización, funcionamiento y transformación del poder ejecutivo nacional en su conjunto, y se indaga la aplicabilidad para el caso argentino de las hipótesis más difundidas de la literatura.

---

<sup>1</sup> Preparado para el Seminario "Centro Presidencial. América Latina, Estados Unidos, España", Instituto de Ciencia Política-Universidad de la República, Montevideo, Octubre 7-10, 2014.

El trabajo se organiza en cuatro secciones. En la primera se discute el estado de arte de la literatura, identificando dos tipos desconexiones: la que se verifica entre abordajes que focalizan sobre distintas dimensiones del fenómeno, producto en parte de la actual dispersión de denominaciones y definiciones, y la desconexión existente entre el centro presidencial y el resto del poder ejecutivo nacional. En la siguiente sección se propone un modelo de análisis que intenta dar cuenta de estos dos problemas, se discuten cinco hipótesis descriptivas, y se presentan los datos y criterios de operacionalización utilizados para el estudio del caso argentino. En la tercera analizamos la organización y evolución del centro presidencial argentino que, en esta primera versión del documento, se restringe a tres momentos específicos de su trayectoria. Por último se presentan las conclusiones.

## **ESTADO DEL ARTE**

El análisis de un espacio diferenciado dentro del Poder Ejecutivo destinado a asistir a su titular y la tendencia a la concentración en torno a él, ha generado un creciente interés académico que incluso trasciende los diferentes sistemas de gobierno. Dentro de esta abundante y diversa literatura, el estudio de los centros presidenciales, ya consolidado en los Estados Unidos, es una línea de investigación que comienza a afianzarse en los países latinoamericanos.

Bajo el supuesto de que los centros presidenciales se transforman, una hipótesis recurrente es que los cambios tienden a generar una mayor especialización y diversificación organizativa con el fin de responder a una creciente complejidad de los asuntos que enfrentan los titulares de los ejecutivos. Desde esta perspectiva, varios trabajos analizan el surgimiento y evolución de la “presidencia moderna” en los Estados Unidos destacando el crecimiento de las unidades, la formalización de jerarquías y procesos y la institucionalización de esas organizaciones (Ragsdale y Theis, 1997; Burke, 1995). Esta explicación tiende a suponer un patrón incremental de cambio. A mayor cantidad de temas que el presidente debe atender, mayor diferenciación funcional, mayor institucionalización. Sin embargo, la evolución

de las estructuras del centro presidencial no es estática, registra la creación y eliminación de unidades y funciones aún dentro de una misma administración.

Otra hipótesis presente en la literatura, es la centralización, entendida como la transferencia de unidades y funciones desde el Poder Ejecutivo hacia el centro presidencial (Rudalevidge, 2002: 6). La centralización es una estrategia de los presidentes con respecto a la estructura del ejecutivo con el fin de asegurarse autonomía en el manejo de su agenda de gobierno y en el proceso de políticas públicas. Desde una perspectiva neo-institucional, las características del sistema político estadounidense y la brecha entre las expectativas sobre el desempeño presidencial y la capacidad para satisfacerlas, configuran los incentivos para que el presidente procure una estructura propia que refleje sus intereses y le garantice un gobierno efectivo (Moe y Wilson, 1994). Pero mientras que para Moe esta estrategia es inherente al presidencialismo estadounidense, para otros es contingente (Rudalevidge, 2002; Ponder, 2000) y puede variar según las cuestiones, los intereses individuales de los presidentes o el contexto. En este sentido, la centralización supone también su movimiento contrario, la descentralización.

Más allá de las dificultades que plantea la aplicación de marcos analíticos generados para analizar el caso estadounidense en las democracias presidenciales latinoamericanas, el estudio de los centros presidenciales presenta problemas conceptuales.

En primer lugar, la definición de las unidades que componen este espacio es compleja porque su configuración presenta variaciones según los países y en muchos casos no están definidos por reglas formales (Alessandro et al., 2013). Aún en el caso estadounidense, en el que existen unidades bien definidas como la White House Office (WHO) y la Executive Office of the President (EOP) el criterio de inclusión-exclusión no es exhaustivo. El solo hecho de depender formalmente de la oficina presidencial no convierte a una agencia en parte de la organización presidencial (Rudalevidge, 2002: 23; Rockman, 1997) y a la inversa, un titular de un ministerio puede convertirse en parte de la oficina presidencial (Rockman, 1997).

En tanto la estructura y organización de los centros presidenciales varían inmensamente de país en país, en algunos trabajos se propone definirlos por las

funciones que desempeñan (Alessandro et al., 2013). Pero de todas maneras muchas de estas definiciones son casuísticas, en tanto utilizan como criterio de inclusión la pertenencia a una institución del propio país de estudio.

Asimismo, las indagaciones empíricas suelen ser restringidas, es decir no consideran al Centro Presidencial en relación a todo el Poder Ejecutivo. Esto es particularmente relevante para considerar aspectos como la complejidad y la centralización. El concepto de centro es esencialmente relacional y por lo tanto móvil. Es decir, necesita ser definido con relación a otros y esas relaciones pueden cambiar a lo largo del tiempo.

## **UN MODELO DE ANALISIS**

En la primera parte de esta sección proponemos un modelo para el análisis de la organización y funcionamiento del centro presidencial en regímenes presidenciales. En particular, proponemos un patrón de referencia descriptiva, que distingue unidades de acuerdo a la arena que ocupan y la función que desempeñan, y especificamos criterios para la evaluación empírica de cinco hipótesis. En la segunda parte se presentan los datos y los procedimientos de operacionalización empleados para el estudio del caso argentino.

### **Arenas decisorias y Funciones Organizacionales**

Los diseños normativos presidenciales suelen distinguir tres grandes arenas de decisión para el poder ejecutivo nacional. Una primera es la arena *gubernamental*. De carácter colectivo, tiene como objetivo prioritario la definición y coordinación de políticas, programas y acciones de gobierno nacionales o transversales. Sus unidades organizacionales características son el gabinete e diferentes instancias intersectoriales. Sus referentes son el 'gobierno', el 'Estado, o la 'nación'. Una segunda es la arena *ministerial*, cuyo objetivo es la gestión de políticas sectoriales. La unidad organizacional característica son los ministerios, con el ministro como autoridad máxima y principal referente. Una tercera arena la *presidencial* cuyo objetivo es atender los asuntos del presidente a título individual. Las unidades organizacionales que la componen son las

secretarías presidenciales y otras unidades tanto sin función ejecutiva (diferentes tipos de consejos e comisiones) como con función ejecutiva (como organismos descentralizados). Estas unidades presentan alta subordinación al presidente tanto en composición como ejercicio.

Las unidades organizacionales ubicadas en cualquiera de las tres arenas del poder ejecutivo desarrollan diferentes tipos de tareas. Estas tareas pueden ser categorizadas en cuatro funciones elementales. La función más característica de los órganos ejecutivos es la de *gestión* de políticas, programas y acciones. Esta función incluye un ciclo de variadas fases interrelacionadas, que básicamente cubren los momentos de formulación, implementación y evaluación. A su vez, la gestión de políticas requiere de la complementación de dos funciones transversales. Una es la función de *coordinación* de unidades que sean similares, sea por tarea realizada (e.g., participación de la gestión de una misma política) sea por localización física (e.g., ubicadas en una misma o cercana área de la estructura organizacional). Una segunda función transversal al ciclo de la gestión es la *interrelación* con actores externos. La gestión ejecutiva suele implicar en algún momento comunicar, deliberar y acordar con diferentes actores y públicos en sus diferentes fases. Finalmente, la gestión de políticas requiere para sus acciones diario de servicios de asistencia específicos. Aquí distinguimos entre asistencia técnica en un sentido amplio, que incluye tanto las tareas burocráticas básicas (gestión de recursos físicos y de personal varios, secretariado, correspondencia, etc.) como el servicio de expertos en materias concretas (asistencia legal, provisión de seguridad personal, información), y asistencia específicamente política (básicamente asesores políticos y afines).

Cada una de estas funciones puede ser desagregada en diferentes subfunciones. Por ejemplo, la de *interrelación* puede ser tratada diferenciadamente de acuerdo a los actores externos involucrados, como el Parlamento, con instancias internacionales o los medios de comunicación. De este modo, el foco de desempeño de una determinada unidad organizacional puede variar desde específicas subfunciones a una o más funciones, adquiriendo diferentes grados de 'poli-funcionalidad'. Por su parte, una misma función puede ser desempeñada simultáneamente por más de una unidad, dando lugar a configuraciones que pueden variar desde la complementariedad (diversas unidades desempeñando

diversas funciones o sub-funciones) hasta la redundancia (diversas unidades desempeñando similares funciones o sub-funciones)

Tabla 1: Arenas y Funciones de las Unidades Organizacionales del Poder Ejecutivo

<b>Arenas</b> <b>Funciones</b>	<b>I</b> <b>Presidencial</b>	<b>II</b> <b>Gubernamental</b>	<b>III</b> <b>Sectorial</b>
<b>Gestión</b>	-	De políticas generales, transversales, intersectoriales	De políticas sectoriales
<b>Coordinación</b>	De unidades internas de Presidencia	De unidades internas del Gabinete e instancias interministeriales	De unidades internas de un ministerio
<b>Interrelación</b>	Del Presidente con actores externos	Del Gabinete con actores externos	De un ministerio con actores externos
<b>Asistencia</b>	Del Presidente	Del Gabinete	De un Ministerio

La Tabla 1 propone especificaciones para las cuatro funciones básicas en las diferentes arenas de aplicación. La función de *coordinación* es distinguida de acuerdo si afecta a unidades internas del área presidencial (Arena I), del gabinete u otras instancias interministeriales (Arena II), o de los ministerios (Arena III). La función de *interrelación* es distinguida de acuerdo a si la comunicación, negociación o acuerdos se realizan en nombre del presidente, el gabinete o de ministerios particulares. La función de *asistencia* tanto técnica como política es distinguida de acuerdo a si los asistidos son el presidente a título individual, el gabinete o los ministerios. La función de *gestión* puede ser realizada desde los ministerios particulares, cuando se trata de típicas políticas sectoriales, o desde el propio gabinete o alguna instancia interministerial para el caso de políticas generales, transversales e intersectoriales. Dado que la ejecución de políticas, acciones y programas no son competencia del presidente a título individual, la tabla deja vacante el primer casillero (función de gestión en la arena I). Como se explicita más abajo, con esta última consideración se pretende indicar no que la ejecución de políticas desde el área de presidencia sea imposible o indeseada sino que no sería conforme a los diseños normativos del presidencialismo.

En base a estas distinciones, una estructura organizacional *congruente* sería aquella que presentase una distribución pertinente y equilibrada de sus unidades organizacionales. Por *pertinente* nos referimos a la coherencia entre la ubicación física de una unidad organizacional y su función desempeñada. Por *equilibrada* entendemos la distribución relativamente proporcionada de unidades por funciones y arenas.

Divergencias en relación a este patrón podrían estar indicando:

- situaciones de *discordancia* (unidades desempeñando funciones propias de otra área);
- situaciones de *desequilibrio* (subrepresentación y sobrerrepresentación de unidades por función conviviendo con funciones);
- y situaciones de *carencia* (funciones no desempeñadas por ninguna unidad de ninguna arena).

Entendemos a la estructura congruente como patrón de referencia descriptivo sin aspiraciones normativas. Arreglos organizacionales divergentes a este patrón no constituyen necesariamente problemas, pudiendo estar indicando peculiaridades incluso eficientes de una dada democracia.

Grafico 1: Patrón Organizacional de Referencia Descriptiva

	Funciones Arena I				Funciones Arena II				Funciones Arena III			
	G	C	I	ATP	G	C	I	ATP	G	C	I	ATP
Ubicación Arena I												
Ubicación Arena II												
Ubicación Arena III												

El modelo analítico presentado ofrece criterios para evaluar la aplicación empírica de cinco de las hipótesis descriptivas presentes en la literatura.

La primera es una hipótesis básica que refiere a la propia presencia de variación del objeto de estudio.

**H.1:** *El CP experimenta en los últimos años una transformación significativa de su organización y funcionamiento.*

El modelo propuesto permite identificar distintos tipos y grados de variación, según afecten a diferentes arenas, unidades y/o funciones. Específicamente, el tamaño y composición de cada una de las arenas puede presentar cambios derivados de la creación, absorción/transferencia o eliminación de unidades y/o funciones.

Las dos siguientes hipótesis refieren al contenido de la variación.

**H.2:** *La transformación del CP responde a un proceso de complejización de la gobernabilidad contemporánea.*

La expectativa de este argumento es que la emergencia y diferenciación de nuevos problemas y de las sociedades contemporáneas incentive la creación de nuevas unidades para la gestión de políticas sectoriales y transversales. Esta dinámica conllevaría un aumento de la coordinación interna y comunicación externa, así también como la necesidad de mayor asistencia tanto técnica como política en todas las arenas. De este modo, la complejización implicaría un crecimiento relativamente similar de unidades y/o funciones en las tres arenas.

**H.3:** *La transformación del CP responde a un proceso de centralización del poder ejecutivo.*

A diferencia del escenario anterior que implica un crecimiento indiferenciado de las tres arenas, la expectativa de esta hipótesis apunta a una variación en el número de unidades y/o funciones de tipo selectivo: la arena presidencial crece a expensas de la gubernamental y la ministerial. El modelo de análisis propuesto permite observar la tendencia de la transferencia (arena de origen) y la naturaleza de la centralización (unidad y/o función afectadas). A su vez, el modelo permitiría observar un potencial movimiento de sentido contrario, - la reducción del CP- y la tendencia y naturaleza del mismo -descentralización o reducción generalizada?, de qué tipo y magnitud?-.

Las dos siguientes hipótesis refieren a la forma de la variación.

**H 4:** *La transformación del CP es mayormente de tipo incremental.*

Según esta hipótesis, la variación es inercial y se produce de modo progresivo y acumulativo a lo largo del tiempo. Esta acumulación puede tener signo positivo (por ejemplo, el aumento sostenido de unidades y/o funciones) como negativo (aumento sostenido de la eliminación de ciertas unidades o funciones), por lo que esta hipótesis puede ser concurrente tanto con la hipótesis 2 como con la



hipótesis 3. Este tipo de cambio limita considerablemente la intervención de los actores individuales.

*H. 5: La transformación del CP es mayormente de tipo discontinuo.*

En este caso, los cambios ocurren en puntos concretos de la línea temporal lo que podría estar indicando la puesta en juego de comportamientos estratégicos de los actores políticos, o la apertura contingente de diferentes tipos de brecha de oportunidades, o simplemente algún tipo de irracionalidad el sistema.

### **Datos y Criterios de Operacionalización**

Con el objeto de analizar empíricamente en qué modo y grado las hipótesis discutidas se aplican al caso argentino, procedimos a la elaboración de una base de datos que observa anualmente la composición del poder ejecutivo nacional desde 1983 hasta 2013. La base registra el conjunto de unidades organizacionales que componen dicha rama según la ley específica que la constituye y regula (Ley de Ministerios) y demás normativa relativa a la organización y competencias de la administración pública nacional. Estas unidades son distinguidas en dos niveles. Un primer nivel está compuesto por las secretarías presidenciales y otras unidades con dependencia directa del presidente, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y sus respectivas secretarías, y los ministerios. El segundo nivel incluye las secretarías ministeriales y todas las subsecretarías correspondientes al área presidencial la JGM y los Ministerios.

Todas las unidades fueron codificadas según su ubicación física fuera en la Arena I (secretarías, subsecretarías y otras unidades dependientes de presidencia), la Arena II (JGM y respectivas secretarías y subsecretarías); y la Arena III (ministerios y respectivas secretarías y subsecretarías). Por su parte, las unidades del primer nivel fueron codificadas de acuerdo a las funciones predominantes que desempeñan y los tipos de cambios que introducen introducidos en la estructura organizacional.

Por funciones predominantes entendemos tanto aquellas establecidas como principales de una unidad como aquellas que de hecho son desempeñadas de modo destacado por una determinada unidad. A su vez, cada unidad puede participar en más de una función o categorías de una misma función. Cuatro

variables cubren esta dimensión. La variable 'gestión' registra la participación relevante de la unidad organizacional en alguna de las fases del ciclo de aplicación de políticas, programas y acciones políticas, indicando: (i) ausencia de participación; (ii) participación en la aplicación de una iniciativa propia de la Arena II; (iii) participación en la aplicación de una iniciativa propia de la Arena III. La variable 'coordinación' refiere a tareas de articulación de unidades e instancias internas de similar jerarquía, indicando que la unidad desempeña esta función: (i) en ninguna de las arenas; (ii) en la Arena I; (iii) en la Arena II; (iv) en la Arena III. La variable 'interrelación' cubre diferentes modalidades de vinculación entre una determinada y actores externos, distinguiendo entre aquellas unidades que realizan esta función: (i) en ninguna de las arenas; (ii) en la Arena I; (iii) en la Arena II; (iv) en la Arena III. La variable 'asistencia' distingue entre funciones de asistencia técnica (servicios administrativos y servicios de expertos en materias específicas) y de asistencia política (diferentes formas de asesoría política), identificando cuando las funciones realizan alguna de estas tareas: (i) en ninguna de las arenas; (ii) en la Arena I; (iii) en la Arena II; (iv) en la Arena III.

Los cambios anuales que afectan a la estructura organizacional son registrados a través de las siguientes variables dicotómicas (con excepciones indicadas entre corchetes). Cuando una unidad ingresa en cualquiera de las tres arenas, se distingue si se trata una: (a) creación absoluta; (b) creación por absorción [con indicación arena de origen]; (c) creación por fusión; (d) creación por separación; (e) creación por jerarquización (complementario de eliminación por jerarquización); (f) creación por desjerarquización (complementario de eliminación por desjerarquización). Cuando una unidad sale de cualquiera de las arenas, se distingue si trata de una: (a) eliminación completa; (b) eliminación por transferencia [indicando arena de destino]; (c) eliminación por fusión; (d) eliminación por separación; (e) eliminación por jerarquización (complementario de creación por jerarquización); (f) eliminación por desjerarquización (complementario de creación por desjerarquización).

Los criterios utilizados para todas las codificaciones están basados en la normativa correspondiente, ajustados por valoraciones subjetivas derivadas de la observación participante.

## **EL CENTRO PRESIDENCIAL ARGENTINO**

En esta sección utilizamos el modelo de análisis propuesto para analizar tres momentos específicos del centro presidencial argentino e indagar testear la validez empírica de las hipótesis discutidas.

### **El Diseño Argentino**

El Poder Ejecutivo en la Argentina es unipersonal y está a cargo de un presidente. Según la Constitución, es asistido en sus funciones por los ministros-secretarios y el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM). Los ministros asisten al presidente en cuestiones específicas de su competencia, son responsables de sus carteras y su intervención es necesaria a través del refrendo para que los actos de gobierno tengan validez. El JGM, que “ejerce la administración general del país” (art. 100 de la Constitución Nacional), tiene importantes atribuciones administrativas, económicas y de coordinación de gobierno.

Se entiende por gabinete a la totalidad de los ministros incluyendo al JGM y secretarios del Poder Ejecutivo, actuando y deliberando en forma conjunta, encabezados por el presidente. No obstante el gabinete no es en el sistema institucional argentino una instancia colegiada de toma de decisiones vinculantes ya que no tiene facultades decisorias propias (Molinelli et al., 1999).

La presidencia argentina carece de una organización equivalente a la Oficina Ejecutiva del Presidente en los Estados Unidos o a la Oficina de la Casa Blanca, que concentre el apoyo del presidente. Pero, aunque sin reflejo en la Constitución, existe un conjunto de secretarías, unidades y organismos que dependen en forma directa del presidente y que apoyan la gestión presidencial en diferentes cuestiones. Su creación y responsabilidades se determina por la Ley de Ministerios y su organización por decretos del Poder Ejecutivo Algunas tienen competencias en la asistencia exclusiva al presidente y otras en cambio tienen atribuciones en políticas públicas y podrían constituir o ser parte de un ministerio.

El diseño de la estructura de apoyo al presidente no está definida en la Constitución Nacional. A diferencia de la precedente, la actual Constitución no

establece un número específico de ministerios sino que delega al Congreso su determinación en cuanto al número y funciones. La Ley de Ministerios establece en cada ocasión la cantidad, denominación y competencias de los ministerios y secretarías de la presidencia. Las modificaciones pueden ser realizadas por Decretos de Necesidad y Urgencia y luego deben ser convalidadas por el Poder Legislativo. En el período analizado la cantidad de ministerios osciló entre ocho y quince. La estructura organizativa de los ministerios se establece por decreto del Poder Ejecutivo hasta el primer nivel operativo,

El JGM, producto de la reforma constitucional de 1994, fue concebido como una herramienta para atenuar el presidencialismo e incluso como un posible “fusible” frente a una crisis presidencial y generando un espacio para la cooperación con la oposición (Serrafero, 2003). Si bien esas expectativas no se cumplieron, desde un punto de vista funcional, la Jefatura sí supuso una redistribución de funciones al interior del ejecutivo. No solo por las atribuciones que le fueron conferidas sino también porque la Jefatura de Gabinete supone, al menos potencialmente, instancias de coordinación gubernamental. Es el encargado de preparar y convocar a las reuniones de gabinete de ministros cuando lo dispone el presidente – aunque no es un mecanismo frecuente- y tiene atribuciones en materia presupuestaria . De esta manera, cuando dispone de la confianza presidencial puede convertirse en un estrecho colaborador del presidente y una pieza fundamental del centro presidencial.

La JGM fue puesta en marcha en 1995 al comenzar el segundo mandato de Carlos Menem. Desde allí fue dotándose de estructuras, personal, recursos y autonomía y, resultó ser un poderoso instrumento para la segunda parte de las reformas estatales de la década menemista (Novaro, 2001). También supuso nuevas instancias y mecanismos para la gestión presupuestaria, las relaciones con el Congreso y la gestión de la administración pública. Desde 1995 hasta 1999 varios espacios de coordinación de temas transversales fueron creados en su seno, como por ejemplo, el Gabinete Social, el Gabinete Científico Tecnológico y un sistema de gestión de emergencias (Sistema Federa de Emergencias - SIFEM) pero que no se mantuvieron en el tiempo.

## Tres Momentos

### La estructura organizacional de 1985

La totalidad de las funciones de la arena presidencial (Arena I) son desempeñadas por unidades ubicadas en ella. En este sentido puede decirse que hay *pertinencia* entre la ubicación de la unidad en la organización y las funciones desempeñadas.

Entre las unidades de la Arena I, la Secretaría General se destaca del resto por tener competencias en todas las funciones posibles de dicha Arena. Así, la distribución de funciones es *desequilibrada*, con la existencia de una unidad pluri-funcional. El resto, solo cumplen funciones de Asistencia Técnica e Interrelación. La influencia de la Secretaría General además se extiende a la Arena II cubriendo también la mayor parte de sus funciones.

Como el caso de la Secretaría General, hay otras unidades de la Arena I que desempeñan funciones fuera del área presidencial, tanto en la Arena gubernamental (II) como ministerial o sectorial (III). Algunas tienen atribuciones en políticas públicas (Secretaría de la Función Pública o Secretaría de Promoción del Crecimiento), y otras, competencias de coordinación gubernamental (Secretaría General, Consejo Nacional de Desarrollo, entre otras). Esta *discordancia* a favor de la arena presidencial podría ser interpretada como una estrategia de *centralización*.

Esta estrategia de centralización de alguna manera compensa la ausencia de unidades interministeriales o de coordinación (*carencia* en Arena II) en el diseño institucional previo a la reforma constitucional que incorporó la figura del Jefe de Gabinete de Ministros. La Secretaría General, tenía asignada la responsabilidad de las relaciones parlamentarias y con el gabinete. En los otros casos, se trata de unidades a las que se les atribuye funciones transversales e intersectoriales especialmente en la etapa de formulación de las políticas (Función Gestión).

La organización de la Arena III también parece *pertinente* en el sentido de que todas las unidades (ministerios) tienen funciones correspondientes a su arena. Pero las funciones de la Arena III no son exclusivas de los ministerios, ya que como se señaló más arriba, unidades de la Arena 1 tienen competencias en esta dimensión.

Gráfico 2: Organización del Poder Ejecutivo Nacional Argentino- Año 1985

1985	Funciones Arena I					Funciones Arena II					Funciones Arena III					
	G	C	I	A.T	A.P	G	C	I	A.T	A.P	G	C	I	A.T	A.P	
Ubicación Arena I	Sec.Pres-1	█					█									
	Sec.Pres-2		█					█				█				
	Sec.Pres-3			█					█							
	Sec.Pres-4			█			█									
	Sec.Pres-5			█								█				
	Sec.Pres-6			█			█						█			
	Sec.Pres-7			█									█			
	Sec.Pres-8			█			█									
	Otra-9			█				█								
	Otra-10			█				█								
Ubicación Arena II																
Ubicación Arena III	Min-1										█					
	Min-2										█					
	Min-3										█					
	Min-4										█					
	Min-5										█					
	Min-6										█					
	Min-7										█					
	Min-8										█					

'Sec.Pres': Secretaría Presidencial, S.; 'otra': otra unidad de dependencia directa de presidencia; 'Min': ministerios

### La estructura organizacional de 1996

La Arena I muestra una configuración pertinente. La totalidad de las funciones de la Arena son desempeñadas exclusivamente por unidades de esa Arena.

Si bien la Secretaría General sigue siendo pluri-funcional en la Arena presidencial (*desequilibrio*), se morigeró su predominancia al compartir funciones de Interrelación y Asistencia Técnica con otras unidades que prestan servicio al presidente (Coordinación General Unidad Presidente, Secretaría Legal y Técnica). La existencia de varias unidades en la misma función podría ser un indicador de diversificación interna o bien de institucionalización de procesos informales.

En la Arena II, la JGM, a través de sus cuatro secretarías, abarca todas las funciones propias de esta Arena. Pero a diferencia de la Arena I, no son actores exclusivos de las funciones de la Arena II ya que varios organismos del espacio presidencial tienen competencias en ellas (Gestión, Interrelación y Asistencia

Técnica). En cambio, la Función Coordinación es de su dominio absoluto. En este sentido la Arena II puede calificarse como parcialmente pertinente.

Entre las unidades de la Arena II, la Secretaría de Gabinete aparece como la que predomina en mayor cantidad de funciones y la Secretaría de Control Estratégico es la única que tiene atribuciones en la Función Gestión.

Es notable la presencia de unidades de la Arena I en las funciones de la Arena III, aún cuando la restricción para crear más de ocho ministerios había sido eliminada de la Constitución. Se trata de un conjunto de secretarías a las que se le han asignado competencias en políticas públicas sectoriales (Secretaría de Recursos Naturales, de Comunicaciones, entre otras) específicamente en la etapa Gestión participando en las distintas etapas del proceso de políticas públicas. Esto podría ser un indicador de un proceso de *centralización* de políticas públicas en el área presidencial.

Si bien en la Arena III los ministerios tienen funciones correspondientes a su arena, son compartidas con las secretarías presidenciales de la Arena 1 en la Función Gestión como se señaló más arriba.

Gráfico 3: Organización del Poder Ejecutivo Nacional Argentino- Año 1996

1985	Funciones Arena I					Funciones Arena II					Funciones Arena III					
	G	C	I	A.T	A.P	G	C	I	A.T	A.P	G	C	I	A.T	A.P	
<b>Ubicación Arena I</b>	Sec.Pres-1	█														
	Sec.Pres-															
	Sec.Pres-1															
	Sec.Pres-1															
	Sec.Pres-1															
	Sec.Pres-1															
	Sec.Pres-1															
	Sec.Pres-1															
	Sec.Pres-1															
	Sec.Pres-1															
	Sec.Pres-1															
<b>Ubicación Arena II</b>	Sec.JGM-															
	Sec.JGM-															
	Sec.JGM-															
	Sec.JGM-															
<b>Ubicación Arena III</b>	Min-															
	Min-															
	Min-															
	Min-															
	Min-															
	Min-															
	Min-															

'Sec.Pres': Secretaría Presidencial, S.; 'otra': otra unidad de dependencia directa de presidencia; 'SecJGM'. secretaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros; 'Min': ministerios.

### La estructura organizacional de 2013

La Arena I presenta una configuración *parcialmente pertinente* ya que las funciones del área no son exclusivamente desempeñadas por unidades del área. Un aspecto importante para destacar es que por primera vez en estos tres momentos analizados aparece la injerencia de una unidad de la Arena II desempeñando una función de la arena presidencial. Se trata de la Secretaría de Comunicación Pública de la JGM. En esta instancia, la Arena I presenta una configuración más pequeña y especializada -con pocas secretarías que trascienden las funciones típicas de este espacio-. Solo persisten SEDRONAR y Cultura con competencias intersectoriales y sectoriales respectivamente.<sup>2</sup>

En cuanto a la distribución de funciones al interior de la Arena I, la Secretaría General mantiene una posición predominante aunque compartiendo funciones con otras unidades, como es el caso de las dos Coordinaciones de la Unidad Presidente que se especializaron, una en la asistencia técnica, y otra en la asistencia política.<sup>3</sup>

Otro fenómeno inédito es que se observa un incipiente proceso de centralización en la Arena II a expensas de las otras dimensiones. Además de la ya mencionada incursión de una unidad de la Arena II en la I, se incrementan las unidades con competencias en políticas públicas sectoriales: es el caso de la Secretaría de Ambiente que se suma a la tradicional Secretaría de la Función Pública.

La Arena III muestra un incremento significativo en cuanto a la cantidad de ministerios (quince), lo cual es congruente con una menor participación de unidades ajenas a esta Arena. Se puede considerar que hay una tendencia a la descentralización desde la arena presidencial hacia la sectorial.

---

<sup>2</sup> En 2014 la Secretaría de Cultura fue convertida en Ministerio con lo cual la Arena I adquiere una configuración aún mas especializada en la asistencia presidencial.

<sup>3</sup> Aunque en este análisis no se refleja, la Secretaría General absorbió subfunciones de la Casa Militar y la Unidad Presidente. Lo cual podría dar cuenta de un proceso de centralización al interior de la Arena I.



Gráfico 4: Organización del Poder Ejecutivo Nacional Argentino- Año 2013

2013	Funciones Arena I					Funciones Arena II					Funciones Arena III				
	G	C	I	A.T	A.P	G	C	I	A.T	A.P	G	C	I	A.T	A.P
<b>Ubicación Arena I</b>	Sec.Pres-1														
	Sec.Pres-2														
	Sec.Pres-3														
	Sec.Pres-4														
	Sec.Pres-5														
	Sec.Pres-6														
	Sec.Pres-7														
	Sec.Pres-8														
<b>Ubicación Arena II</b>	Sec.JGM-1														
	Sec.JGM-2														
	Sec.JGM-3														
	Sec.JGM-4														
	Sec.JGM-5														
	Sec.JGM-6														
	Sec.JGM-7														
<b>Ubicación Arena III</b>	Min-1														
	Min-2														
	Min-3														
	Min-4														
	Min-5														
	Min-6														
	Min-7														
	Min-8														
	Min-9														
	Min-10														
	Min-11														
	Min-12														
	Min-13														
	Min-14														
	Min-15														

'Sec.Pres': Secretaría Presidencial, S.; 'otra': otra unidad de dependencia directa de presidencia; 'SecJGM'. Secretaría de la Jefatura de Gabinete de Ministros; 'Min': ministerios.

### Contenido y Forma de la Evolución

En 1985 en la Arena presidencial surgen cuatro nuevas unidades que se suman a las tradicionales de asistencia presidencial y a la Secretaría de la Función Pública: la Secretaría de Promoción del Crecimiento, la Secretaría de Control de Empresas Públicas, el Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo para la Consolidación de la Democracia.

La Secretaría de Control de Empresas Públicas y la Secretaría de Promoción del Crecimiento tenían competencias en asuntos vinculados con la transformación del sector público y las privatizaciones. Mientras que la primera absorbió una unidad que ya existía en jurisdicción del Poder Ejecutivo - la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) -, la última fue creada desde cero. La creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), una instancia

específica de coordinación, implicó una división de tareas o especialización en las responsabilidades vinculadas con la planificación del desarrollo económico y social que desempeñaba la Secretaría de Planificación. El Consejo para la Consolidación de la Democracia era un órgano asesor destinado a elaborar y proponer propuestas de reformas político-institucionales, culturales y económicas, aunque sin atribuciones de ejecución de políticas.

Estas innovaciones en la organización del área presidencial responden a las Hipótesis planteadas en nuestro modelo. Por una parte, surgen por la necesidad de crear unidades con competencias en cuestiones prioritarias de la agenda presidencial, producto de la complejidad de la gobernabilidad contemporánea, y que requieren de instancias transversales y de coordinación, hasta ese momento inexistentes (H.2). Por otra parte, se decide crearlas en unidades directamente dependientes del presidente (H.3); es decir, se centralizan en la arena presidencial. Si bien es necesario tener en cuenta el condicionamiento del diseño institucional que implicaba un límite en la cantidad de ministerios que explícitamente establecía la Constitución Nacional vigente, la opción elegida fue localizarlas en la arena presidencial y no dentro de ministerios ya existentes.

En el segundo momento de nuestro análisis, 1996, la organización de la Arena I muestra una estructura aun mas centralizada que en 1985. Cinco unidades desarrollan funciones propias de la Arena III que fueron absorbidas por el área presidencial provenientes de diferentes ministerios.

A diferencia del momento anterior dos características institucionales merecen mencionarse: la existencia de una unidad formal en la Arena II - la Jefatura de Gabinete de Ministros- con competencias en la coordinación gubernamental, y la eliminación en la nueva Constitución de la restricción en la cantidad de ministerios que se pueden crear. En consecuencia, la decisión de centralizar en la Arena I es el resultado de una decisión, sin condicionamientos institucionales, de absorber funciones y sus estructuras en la arena presidencial. Las secretarías absorbidas desde la arena presidencial son: la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Deportes y Turismo y la Secretaría de

Comunicaciones. Todas ellas con competencias en funciones típicas de la Arena III y que formaron parte de ella.

En este caso parece reforzarse la Hipótesis de la Centralización (*H.3*). Pero a su vez, esta configuración organizativa es el producto de un proceso previo de descentralización hacia la arena ministerial también contemplado en esta Hipótesis. En efecto, en 1996 se eliminaron del ámbito presidencial transfiriendo sus funciones a otros ministerios: la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y otros programas y comisiones nacionales.<sup>4</sup> También se fusionaron las Secretarías de Deportes y Turismo en una misma Secretaría. Estos cambios se dan en el marco de un programa para reducir y simplificar la organización el aparato estatal. La descentralización desde la arena presidencial hacia la ministerial transfiriendo organismos a ministerios ya existentes, es el movimiento contrario a la diversificación funcional. Estos movimientos aparentemente contradictorios –la existencia de un proceso de centralización o diversificación y sus contrarios, en un mismo momento - confirman la *H.5* de que el cambio no es incremental sino discontinuo.

Por otra parte, la creación de la JGM también supuso una descentralización desde la arena presidencial hacia la gubernamental -la Secretaría General de la Presidencia pierde las atribuciones que solía concentrar en la coordinación gubernamental-, así como también una división de tareas e institucionalización al interior de la Arena. En la arena presidencial también se observa un proceso de diferenciación funcional e institucionalización con la división de la función de asistencia normativa y legal y la formalización de la Unidad Presidente.

En 2013, la conformación del Centro Presidencial y la distribución de unidades en cada Arena son muy diferentes a los otros momentos analizados. La cantidad de ministerios se elevó a quince y el área presidencial presenta la conformación más compacta y especializada del período.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El "Programa Arraigo", la Comisión Cascos Blancos, el Consejo Nacional de la Mujer, Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica, la Comisión Nacional de Promoción del Desarrollo Regional del Noroeste Argentino y la Comisión Nacional de Ex-Combatientes de Malvinas. (Decreto 660/1996)

<sup>5</sup> Al no considerar subfunciones, este modelo no captura algunas reformas dentro de las funciones en la Arena I que implicaron una concentración de tareas en torno a la Secretaría

La creación de múltiples carteras a partir de la división de ministerios existentes o de la transferencia desde la arena presidencial, se enmarca dentro de la *H.3* como un movimiento descentralizador. Visto al revés, las arenas que absorben en este caso, son la gubernamental y la ministerial. En este sentido podrían plantearse dos tipos de cambios: uno, al interior de la Arena III de diversificación funcional (*H. 2*) y otro de descentralización desde la Arena I (*H.3*).

Además, en este momento la arena gubernamental consolidó su posición central absorbiendo unidades y funciones que antes eran típicas de la Arena I, como la comunicación presidencial y gubernamental y de la arena ministerial, absorbió la Secretaría de Recursos Naturales, antes en el Ministerio de Salud.

También se observa una diferenciación funcional e institucionalización en el área presidencial, con la división en dos de la Coordinación General de la Unidad Presidente, una con competencias técnicas y otra, con competencias políticas.

### **Tres Momentos. Tres modelos**

Tal como lo predice nuestra *H. 1* el centro presidencial, analizado a través de tres momentos, cambió y se transformó a lo largo del tiempo, pero no de manera incremental como indica la *H.3*. Cada uno de los momentos refleja de manera simplificada distintas formas de organización y de cambio del centro presidencial y su interacción con otras arenas del Poder Ejecutivo.

Se observa un proceso de diferenciación funcional en cada uno de los momentos, pero en distintas arenas. En el momento 1 (1985), la diferenciación se produce en la arena presidencial que, ante el surgimiento de nuevas cuestiones en la agenda y la ausencia de unidades en la arena gubernamental, llevó a que se crearan nuevas unidades. En el momento 2 (1996), la diferenciación funcional se produce principalmente en la arena gubernamental, con la institucionalización de las funciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros, creada en 1995, y también al interior de la arena presidencial, con la

---

General que refuerza su rol de coordinación de la asistencia presidencial absorbiendo funciones de otras áreas de la arena presidencial

formalización de funciones de asistencia técnica al presidente. En el momento 3 (2013), es la arena ministerial la que atraviesa un proceso de diversificación con el incremento de carteras.

En cuanto al proceso de centralización, tanto el agente que centraliza como la dirección del proceso, es diferente en cada uno de los momentos. En 1985, es la arena presidencial la que crea unidades y funciones típicas de otra arena (gubernamental). En 1996, también es la presidencia la que absorbe unidades y funciones de la arena ministerial, y por su parte la arena gubernamental centraliza funciones de la arena presidencial. En 2013, en cambio, centralizan la arena gubernamental y la arena ministerial unidades y funciones de las áreas presidencial y ministerial. Es decir que el agente centralizador no siempre es el centro presidencial.

De acuerdo al análisis de los tres momentos parecen configurarse tres modelos diferentes de organizar el centro presidencial según qué Arena centraliza y de dónde provienen las unidades/funciones que centraliza:

**CENTRALIZACIÓN DE UNIDADES Y FUNCIONES SEGÚN MOMENTOS Y AGENTE  
CENTRALIZADOR**

1985		1996		2013	
Arenas	Unidades/ Funciones	Arenas	Unidades/ Funciones	Arenas	Unidades/ Funciones
Presidencial	Gubernamental	Presidencial	Ministerial	Gubernamental	Presidencial; Ministerial
		Gubernamental	Presidencial	Ministerial	Presidencial

De lo observado se desprende que tanto la diversificación como la centralización de unidades y funciones no son procesos lineales y acumulativos. Ambas pueden ocurrir en un sentido u otro, y pueden ser revertidas a lo largo de una misma gestión o período de tiempo. La diferencia no solo es quien centraliza sino desde donde.

**CONCLUSIONES**

**[A discutir en el Workshop]**

## **Bibliografía**

**Alessandro, Martín, M. Lafuente y C. Santiso** (2013) "The role of the Center of Government. A Literature Review". Technical Note N° IDB – TN-581, Washington DC: IDB.

**Burke, John P.** (1992) *The Institutional Presidency*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

**Moe, Terry and Scott A. Wilson** (1994) "Presidents and the Politics of Structure", *Law and Contemporary Problems*, 57 (Spring): 1-44.

**Molinelli, Guillermo, M. V. Palanza y G. Sin** (1999) *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

**Negretto, Gabriel (2013)** "El papel de la constitución en la nueva democracia argentina". *Revista SAAP*, Vol. 7 N°2.

**Novaro, Marcos** (2001) "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)". En J. Lánzaró (ed). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO.

**Ponder, Daniel E.** (2000) *Good Advice. Information and Policy Making in the White House*, Texas A & M University Press

**Ragdale, Lyn and John Theis** (1997) "The Institutionalization of the American Presidency 1924 – 1992" *American Journal of Political Science* (4) : 1280 - 1318

**Rockman Bert. A.** (1997) "La Maison Blanche et ses conseillers. Une administration tentaculaire". En *Administrer le sommet de l'exécutif*. Revue Française D'Administration Publique, juillet – septembre 1997, n 87.

**Rudalevidge, Andrew** (2002) *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*, Princeton: Princeton University Press.

**Serrafero, Mario** (2003) La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso De la Rúa *Revista SAAP* Vol. 1, Número 2 - Octubre 2003.