

¡¡Afuera!! Armando y desarmando ministerios: explorando determinantes e impactos del diseño del gabinete en la maquinaria estatal

Abstract

La cantidad de ministerios se ha incrementado de manera progresiva desde fines de los años '90, pero en la última década se observan con mayor frecuencia alteraciones tanto expansivas como contractivas, aún dentro de una misma administración. La drástica e inédita reducción de carteras que implementó Javier Milei al asumir la presidencia es una señal ineludible del cambio de tendencia. Sin embargo, el tamaño del gabinete es solo la punta del iceberg de las consecuencias que estas transformaciones producen en la organización y funcionamiento de la maquinaria estatal y que no han sido suficientemente documentados y analizados. El presente trabajo propone dar cuenta de los cambios en el diseño del gabinete del Poder Ejecutivo en las últimas tres administraciones y analizar el impacto en la organización del gobierno delineando sus posibles implicancias en términos de la formulación y ejecución de políticas públicas.

María Eugenia Coutinho

Politóloga (Universidad Católica Argentina), Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés y estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad Torcuato di Tella. Es profesora en las universidades Torcuato Di Tella y San Andrés. Se especializa en la investigación sobre Poder Ejecutivo, Presidencia y gabinetes ministeriales sobre lo cual ha publicado numerosos trabajos de investigación. Ha ocupado diversos cargos directivos en la Presidencia de la Nación argentina desde 1997.

¡¡Afuera!! Armando y desarmando ministerios: explorando determinantes e impactos del diseño del gabinete en la maquinaria estatal

Are government organization immortal? (Herbert Kaufman, 1976)

Introducción

En los países democráticos el ejecutivo se organiza en torno a políticas públicas bajo la forma de ministerios o estructuras equivalentes. La conformación de los gabinetes es quizás uno de los aspectos que concita más atención al inaugurarse una nueva gestión presidencial: ¿quiénes son los ministros, de donde provienen, a quienes representan? Pero mucha menos atención recibe el diseño del gabinete, esto es la cantidad de ministerios y la distribución de competencias entre ellos.

El diseño del gabinete supone una decisión estratégica por parte del presidente. Los ministerios son las organizaciones que conducen la burocracia y que producen e implementan las políticas públicas. Pero también son dispositivos para dar señales sobre las prioridades de gobierno, reflejan la ideología de los presidentes, priorizan políticas públicas y pueden ser una herramienta para generar apoyos adicionales o gobernabilidad.

Se crean nuevos ministerios, se eliminan otros, se fusionan o se dividen. Son decisiones administrativas, pero de enorme trascendencia política. La redistribución de funciones, la eliminación o creación de carteras alteran la importancia relativa de los ministerios. Algunos se vuelven más importantes y otros se eclipsan. Esto también tiene consecuencias políticas al momento de las designaciones. A veces, el diseño es un paso previo a la designación de ministros y se realiza con los nombres de los ministros en la cabeza.

El diseño del gabinete no suele formar parte de las propuestas de los candidatos presidenciales. Pero en la campaña presidencial de 2023 se produjo una innovación: el candidato libertario Javier Milei incluyó el diseño de su futuro gabinete como parte de su programa gubernamental en el marco de una propuesta de fuerte ajuste fiscal y del gasto. ¡¡¡Afuera!!! clamaba en un programa periodístico televisivo señalando en un pizarrón los ministerios que iba a eliminar.

Desde 1983 la estructura del Ejecutivo a nivel ministerial ha variado significativamente. Pero en Argentina en particular y en la región en general, no ha sido estudiado sistemáticamente, su dirección, envergadura, determinantes y consecuencias. Para saldar parcialmente esta laguna, en un análisis longitudinal, el artículo describe las modificaciones del gabinete, la creación y eliminación de ministerios en Argentina desde 1983 hasta 2024. Si bien es principalmente descriptivo y exploratorio, intenta indagar de manera preliminar sobre posibles explicaciones y causas de las modificaciones, así como sobre sus consecuencias en términos de coordinación y funcionamiento gubernamental.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se caracteriza al gabinete argentino, luego se repasan las diferentes perspectivas que se utilizan para analizar los cambios en el diseño del gabinete. A continuación, se explora de manera descriptiva la evolución del diseño del gabinete en Argentina desde 1983, para después indagar sobre posibles motivos de los cambios y sus consecuencias. Por último, se presentan las conclusiones.

La definición del gabinete y sus límites en Argentina

El gabinete en la Argentina es una institución débilmente institucionalizada, y un primer desafío a la hora de caracterizarlo es determinar sus límites y conformación. Se suele denominar gabinete al conjunto de los ministros y, desde la reforma constitucional de 1994, se incluye al Jefe de Gabinete de Ministros. La Constitución no provee una definición precisa, pero la Ley de Ministerios, el marco normativo que regula la estructura y el diseño del gabinete, establece que lo integran, además de los ministros y el JGM, los secretarios de la Presidencia. Las secretarías de la presidencia son aquellas que atienden “las tareas necesarias para posibilitar la actividad del Presidente de la Nación” y que actúan bajo dependencia directa del presidente. Más allá de la persistencia de algunas secretarías en el tiempo, los presidentes han recurrido con diferente intensidad a la creación de unidades con competencias en políticas públicas en el centro presidencial por motivos estratégicos o bien para contrarrestar la limitación constitucional para crear nuevas carteras (Coutinho, 2008, 2013; Camerlo y Coutinho, 2018). Pero en rigor, estas unidades, más allá de que algunos de sus titulares tengan rango y jerarquía equivalente, no disponen de idénticas prerrogativas que los ministros. Así, por ejemplo, los secretarios no refrendan los decretos presidenciales - sin cuya presencia los actos presidenciales no tienen validez -, no firman los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), no son interpelados por el Congreso ni asisten a sus sesiones. En consecuencia, en este trabajo se adopta una definición restrictiva de gabinete, incluyendo, entre 1983 y 1995, exclusivamente a los ministros, y de allí en adelante, a los ministros y al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM).

Los ministros desempeñan un rol central en la formulación y ejecución de las políticas públicas y también su incorporación al gabinete por parte del presidente puede ser fuente de soporte político o de otra índole. Son colaboradores del presidente a quien asisten individualmente en materia de sus competencias, son los máximos responsables de sus departamentos y refrendan los actos del presidente para que tengan validez. En determinadas circunstancias, se requiere un “acuerdo general de ministros” (alude en realidad a un requisito formal de la firma de todos los ministros), como cuando el presidente emite Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).

Por su parte, el JGM es una suerte de ministro coordinador con igual jerarquía que el resto de los ministros, aunque con algunas atribuciones específicas definidas por la Constitución. Entre otras, el JGM es el jefe de la administración, funciona como nexo con el poder legislativo y dispone de facultades administrativas y económicas, como realizar designaciones, recaudar las rentas y ejecutar el presupuesto nacional. Sin embargo, la existencia del JGM no supone subordinación por parte de los ministros, siendo el presidente quien unilateralmente nombra y remueve a ambos.¹ En este sentido, el presidente mantiene supremacía y es el superior indiscutido de los integrantes del gabinete. Por estas características, si bien se puede afirmar que la incorporación de la JGM supuso un cambio en la dinámica del funcionamiento del Ejecutivo y constituye potencialmente un dispositivo para la coordinación gubernamental, no todos los gabinetes han funcionado bajo su coordinación. Hay experiencias más formalistas y jerárquicas, con una fuerte presencia y participación del JGM en la toma de decisiones, como las de Menem y Macri, y otras, en las que predominaron formas de vinculación radiales o bilaterales entre el presidente y los ministros. En

¹ Aunque el JGM puede ser removido por el Congreso por una moción de censura por mayoría de ambas cámaras y los ministros pueden ser sometidos a juicio político, lo cual nunca ha ocurrido

este sentido el rol efectivo del JGM se encuentra condicionado por la relación de confianza con el presidente y el papel que éste le atribuye, más allá de sus atribuciones formales. Además, las ambigüedades institucionales de la JGM se exponen con frecuencia, como, por ejemplo, en el manejo del presupuesto, una función que en realidad se comparte con el ministro de Economía.

Por otra parte, un elemento a tener en cuenta a la hora de caracterizar el gabinete argentino es que no constituye un cuerpo colegiado y, en consecuencia, su funcionamiento se rige principalmente por arreglos informales y contingentes a los estilos presidenciales y al contexto político (De Luca, 2011). Si bien los ministros pueden ser convocados a reuniones de gabinete, presididas por el presidente y, en su ausencia, por el JGM, no existen reglas definidas para la toma de decisiones y lo que allí se define no es vinculante.

Creando y eliminando ministerios. Una breve aproximación al estado de la cuestión

En el análisis sobre la organización de los gobiernos y los gabinetes confluyen diferentes enfoques y disciplinas, principalmente la ciencia política y la administración pública. Los trabajos abordan esencialmente dos dimensiones: el tamaño del gabinete y los cambios en la organización, creación o eliminación de carteras y la distribución de funciones. Ambas dimensiones son teóricamente significativas y sustantivas. Los estudios realizados desde la administración pública se enfocan más en los aspectos organizacionales y administrativos, mientras que los que provienen de la ciencia política, reparan fundamentalmente en los factores políticos que explican estos cambios.

Así, por ejemplo, desde una perspectiva politológica, el tamaño del gabinete, que no suele ser fijo, es importante como herramienta presidencial, especialmente en el proceso de formación del gabinete, ampliando la cantidad de puestos que potencialmente el presidente puede distribuir con sus socios, como ocurre en los presidencialismos de coalición (Albalá et al, 2022; Borges y Barbosa, 2019) y también para resolver cuestiones intrapartidarias (Indridadson et al., 2014). Si el foco del análisis se desplaza más allá de los ministerios, los cambios en la organización del Ejecutivo y de la presidencia pueden ser analizados como el resultado de las estrategias de los presidentes para centralizar o descentralizar las responsabilidades sobre políticas públicas entre el gabinete y la presidencia (Inacio, 2022; Inacio y Llanos, 2016, Coutinho, 2013). En este marco, algunas hipótesis que se plantean es que, a mayor cantidad de partidos en un gobierno de coalición, mayor es la cantidad de ministerios.

Pero el tamaño del gabinete (la cantidad de carteras) es solo la punta del iceberg de la dinámica de diseño de los gabinetes. Los cambios en la distribución de funciones, creando, eliminando, dividiendo o fusionando carteras, constituyen un fenómeno de gran relevancia. Estos han sido abordados, entre otros, por dos marcos analíticos: la “política de la elección estructural”, enrolada en el neoinstitucionalismo y la teoría de la elección racional (Moe, 1984, 1995, 2012; Lewis, 2003), y la literatura del “cambio en la maquinaria del gobierno” (Pollit, 1984; Davis et al. 1999; White and Dunleavy, 2010). La primera, pone énfasis en la autonomía, los problemas de agencia y delegación, a partir de las preferencias presidenciales para diseñar estructuras que le permitan avanzar con sus programas de gobierno. La segunda, intenta identificar los *drivers* de los cambios. Estos incluyen, por ejemplo, la dimensión simbólica, la ideología, la expansión de la agenda de políticas públicas, la búsqueda de eficiencia, coordinación o reducción del gasto y enfrentar cuestiones políticas (Pollit, 1984). Estos motivos pueden ser agrupados en tres grandes categorías: cuestiones administrativas, agendas externas de políticas públicas y necesidad política (Davis, et al., 1999: 8; Mortensen y Green Pedersen, 2014).

Pero estos marcos analíticos no necesariamente son excluyentes y, en ocasiones, la identificación de los motivos puede resultar compleja. En efecto, una reforma puede ser presentada como originada por motivos administrativos o de orden presupuestario o fiscal pero las cuestiones políticas no les son ajenas. A la hora de justificar los cambios, las retóricas son diferentes. El idioma oficial de los cambios en el diseño del gabinete suele seguir una retórica administrativa pero las cuestiones políticas no se argumentan (March y Olson, 1983)

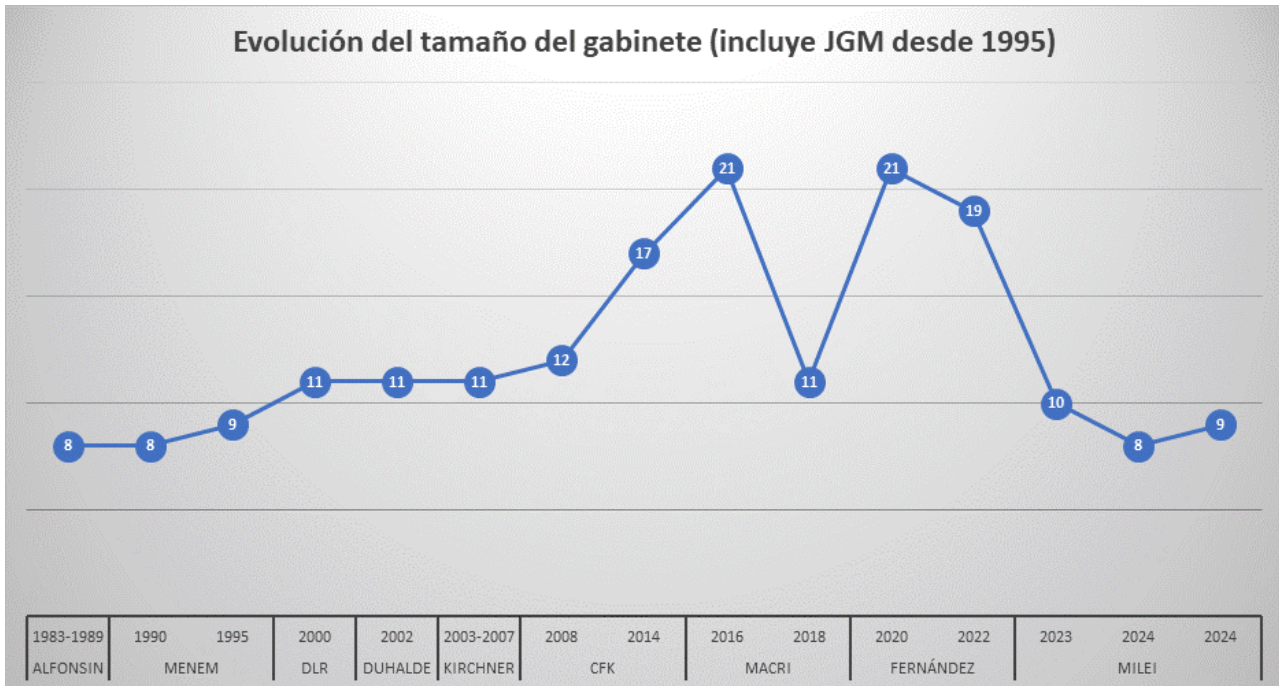
La trayectoria del diseño del gabinete desde 1983

Según la teoría de la elección estructural, los presidentes no toman las estructuras como dadas, sino que intentan construir las propias para poder implementar su programa de gobierno (Moe, 1995). En este sentido, cambiar la organización del gabinete de ministros es un recurso del que disponen los presidentes y que pueden utilizar de manera prácticamente unilateral, desde la reforma constitucional de 1994.² Hasta entonces, la Constitución Nacional establecía la cantidad de carteras en ocho. Desde finales de la administración Menem, en 1999 ningún presidente dejó intacto el esquema de su antecesor. Creando, eliminando, fusionando o dividiendo ministerios, los presidentes dan una pista sobre sus prioridades de gobierno, sus preferencias o bien lo utilizan como recurso para generar acuerdos políticos. En el período analizado, se produjeron más de 50 modificaciones en la organización del gabinete y solo cuatro ministerios han mantenido su jerarquía ministerial sin modificaciones, más allá de alteraciones en sus competencias: Relaciones Exteriores, Defensa, Economía y Justicia. Como se verá, hasta el tradicional Ministerio del Interior fue absorbido por otra cartera.

A pesar de la eliminación de la mencionada restricción constitucional, la creación de nuevos ministerios se produce de manera muy gradual recién a partir de los años 2000. Como se observa en el Gráfico 1, entre 1995 y 1999 prácticamente no hubo nuevos ministerios (con la excepción de la JGM creada por la reforma constitucional de 1994), y a partir de ese momento y hasta 2007 no superan la docena. Es recién a partir de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner cuando se llega a los diecisiete ministerios para luego superar los veinte en las presidencias de Mauricio Macri -aunque en 2018 los redujo casi a la mitad - y de Alberto Fernández. En 2023, cuando asume Javier Milei se reduce drásticamente a la mitad.

² La Constitución de 1994 establece que la organización de los ministerios debe ser establecida por ley del Congreso, pero la práctica más frecuente es que se realice por Decretos de Necesidad y Urgencia que nunca son cuestionados por el legislativo

Gráfico 1



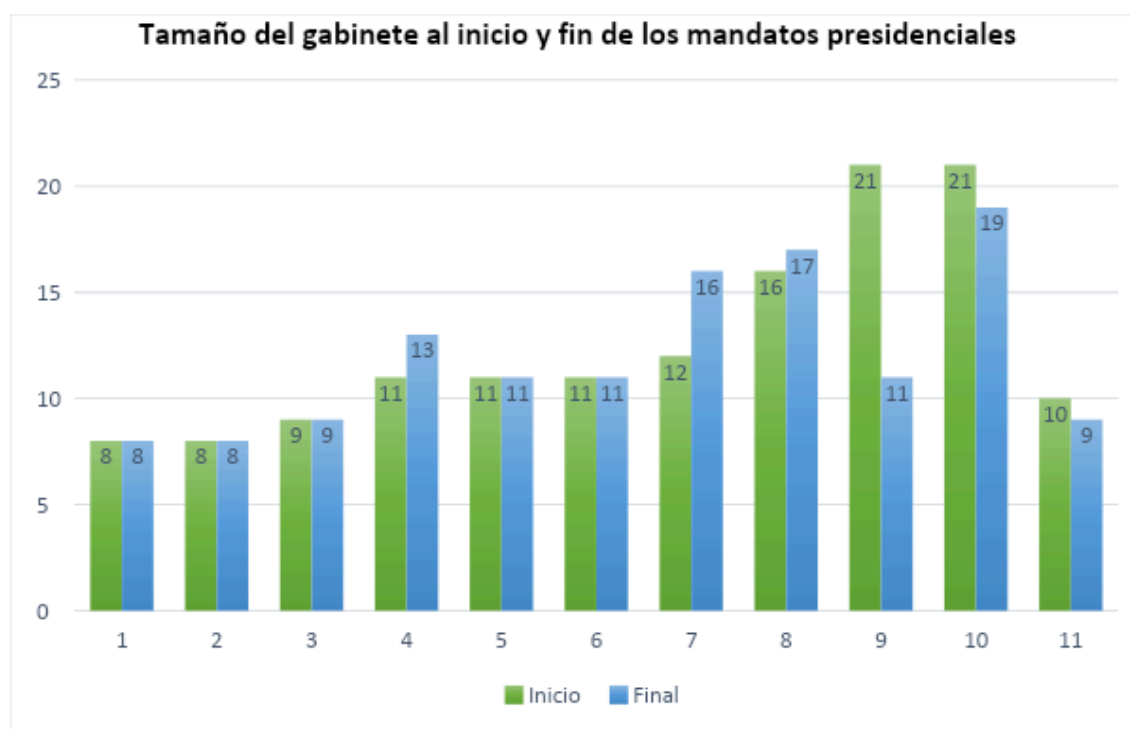
Fuente: Elaboración propia

Desde el año 2001 el tamaño de los gabinetes inaugurales oscila entre un mínimo de 11 y un máximo de 21 carteras en una trayectoria progresiva hacia un **gabinete más expandido, especializado y diversificado, hasta la presidencia Milei en diciembre de 2023**. Estas variaciones en el tamaño son producto de dos movimientos. Por un lado, la expansión se produce principalmente a partir de escisiones de ministerios que concentraban muchas áreas (Economía, Planificación Federal) mientras que otros provienen de la jerarquización de Secretarías de la Presidencia (p.e Cultura, Desarrollo Social) o de la Jefatura de Gabinete (p.e. Ambiente). Por otro, se observa también la incorporación de carteras completamente nuevas como es el caso de Mujeres, Género y Diversidad y Desarrollo Territorial y Hábitat, en la administración Fernández (2019). La reducción, en cambio, se produce a partir de la fusión de carteras y, excepcionalmente, la completa eliminación (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad en la presidencia de Milei).

Como se observa en el Gráfico 2, los cambios se registran, no solo entre diferentes administraciones, sino también dentro de una misma presidencia, expandiéndose o contrayéndose. En dicho gráfico es posible apreciar la diferencia entre la cantidad de ministerios al inicio y al final de la gestión y su dirección. Cinco administraciones alteraron la cantidad de carteras durante su mandato (De la Rúa, Cristina Fernández, Macri, Fernández y Milei). En las últimas tres presidencias la dirección fue contractiva fusionando carteras; en los casos de Macri y Fernández en contextos de crisis económicas y políticas, y Milei, de manera muy temprana, elimina dos ministerios por una crisis intragabinete, para luego crear uno nuevo (Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado). Durante la administración Macri, en 2018, se eliminaron diez ministerios que pasaron en su mayor parte a integrar otros como “Secretarías de Gobierno”. Fue el

caso de las tradicionales carteras de Salud y Trabajo, la de Agroindustria,³ Ciencia y Tecnología, Cultura, Modernización, Energía, Ambiente y Turismo. En la gestión de Fernández, la crisis económica de 2022 y la renuncia del ministro de Economía resultó en la designación de un nuevo ministro que reclamó mayor concentración de la cuestión económica eliminando los ministerios de Producción y Agroindustria.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia

La trayectoria progresiva hacia gabinetes especializados (1995 – 2023)

Durante la mayor parte de la presidencia de Menem (1991-1999), el Ministerio de Economía se convirtió en un “superministerio” que concentraba no solo hacienda y finanzas públicas sino también la obra pública, transporte y cuestiones productivas, como agricultura y ganadería, energía, minería e industria, entre otras. Esta configuración es progresivamente revertida desde fines de la presidencia de Menem convirtiéndose en la fuente de futuros ministerios. En 1999, pierde el área de obras públicas e infraestructura; en 2002, las áreas productivas pasan al flamante Ministerio de Producción, hasta 2003 cuando vuelven a Economía, y, a partir de 2008, comienzan a surgir carteras más especializadas como Producción, Industria, Agricultura, Ganadería y Pesca, Turismo, Energía, Transporte, Comunicaciones y Finanzas. Como se observa en el Gráfico 3, hacia el final de este período, en las presidencias de Macri y Fernández, podríamos decir que la cartera económica en su diseño inaugural quedaba restringida prácticamente a hacienda y finanzas públicas.⁴ Es cierto que la contracara de la atomización de las áreas económicas es la pérdida de protagonismo e importancia

³ Agroindustria recuperó su jerarquía meses después.

⁴ La excepción es al final de la administración Macri, cuando el Ministerio de Energía pasó a Hacienda y en la gestión de Alberto Fernández, se trasladó desde el Ministerio de Desarrollo Productivo a Economía.

política de los titulares de Economía (Burgo, 2011; Bonvecchi, 2018), pero también, que la concentración en torno a un ministro puede generar eventuales desafíos a la autoridad presidencial (un ejemplo podrían ser los casos de Cavallo en la presidencia Menem y Lavagna en la de Néstor Kirchner). Como se verá en la próxima sección, la presidencia de Javier Milei vuelve a establecer un ministerio de Economía muy concentrado, similar al de los años '90 (Tabla I).

La presidencia de Carlos Menem apostó a un diseño estable en sus diez años de gobierno - más allá de la incorporación de la JGM prevista por la constitución reformada en 1994 -, a pesar de que ese mismo marco normativo lo habilitaba para realizar modificaciones. No obstante, si bien no se incluye en este análisis, se registraron alteraciones dentro de los ministerios, eliminando unidades que fueron transferidas a secretarías de la presidencia (Coutinho, 2008; 2013).

La tendencia a diseñar gabinetes más especializados comienza en la presidencia de De la Rúa cuando se creó el Ministerio de Desarrollo Social (que era una Secretaría de la Presidencia) y se determinó la escisión de Obras Públicas del Ministerio de Economía, que dio lugar al Ministerio de Infraestructura, poniendo así fin al “superministerio” de Economía que predominó en los años '90. Más adelante por un corto período, fue absorbido nuevamente por Economía para luego volver a escindirse. Hacia el final del mandato, y en plena crisis, De la Rúa crea dos ministerios adicionales para poder designar a dirigentes de su confianza y completar un “gabinete de leales”.⁵

La mayor expansión de cantidad de ministerios se produce durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) que pasó de un gabinete de 12 ministerios a 17. Durante su primera presidencia se crearon los ministerios de Ciencia y Tecnología, Industria, Agricultura, Seguridad, Turismo, y en la segunda, el de Cultura. En la mayor parte de los casos los nuevos ministerios fueron creados con el objetivo de jerarquizar una política pública, aunque los ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca, se concibieron como una respuesta a situaciones críticas. El primero, a raíz de la crisis financiera internacional del 2008 y el segundo, como una respuesta a la crisis con las patronales del sector agropecuario.

Como ya se señaló, las presidencias de Macri (2015-2019) y Fernández (2019-2023) también incorporaron nuevas carteras en sus gabinetes inaugurales, superando la veintena. En ambos casos, se crean ministerios que responden a una ampliación de la agenda de políticas públicas y con fuerte contenido simbólico, como los ministerios de Ambiente, Energía y Modernización del Estado (Macri) o Mujeres, Géneros y Diversidad (Fernández). En la administración Macri, además, se presenta el máximo nivel de especialización de las áreas económicas, dividiendo Hacienda de Finanzas. En el caso de Fernández, además de la creación del ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad se estableció un ministerio de Hábitat y se restituyó el rango ministerial a muchas de las carteras que la gestión Macri había transformado en Secretarías (Obras Públicas, Turismo, Trabajo, Salud, Ambiente, Ciencia y Tecnología, Cultura y Agroindustria). Pero en ambos casos, estos diseños son revertidos frente a situaciones críticas.

⁵ https://www.clarin.com/politica/confirman-lombardi-gabinete-preparan-cambios_0_SJo-Tilx0Yg.html

Tabla I

Competencias Ministerio de Economía desde 1989

	Menem			DLR		DUHALDE	NK		CFK		MACRI			FERNANDEZ		MILEI	
	92	96	99	2000	2001	2002	2003	2006	2008	2014	2016	2018	2019	2020	2022	2023/12	2024/01
Hacienda e Ing Públicos																	
Finanzas																	
Pol Economica																	
Industria																	
Comercio Interior																	
Comercio Exterior																	
Agricultura																	
Minería																	
Obras y Serv Públicos																	
Transporte																	
Energía																	
Comunicaciones																	
Pymes																	

Fuente: elaboración propia

!!!Afuera!!! La presidencia de Milei y un cambio de rumbo en el diseño del gabinete

Como se dijo más arriba, por primera vez desde 1983 el diseño del gabinete formó parte de las promesas de campaña de un candidato a presidente. El diseño del gabinete inaugural de Javier Milei presenta varios rasgos disruptivos e inéditos con respecto a lo que venía ocurriendo en las últimas décadas.

Diseñó inicialmente un gabinete de diez ministerios (nueve ministros y el JGM), reduciendo casi a la mitad la cantidad de carteras existentes al finalizar la gestión de Alberto Fernández. Es el segundo gabinete más acotado desde el gobierno de Menem en la década del '90. Esta estrategia interrumpe una tendencia incremental de gabinetes inaugurales cada vez más voluminosos y especializados, más allá de reducciones puntuales en momentos de crisis, como ocurrió en las presidencias de Macri y Fernández. Milei es el primer presidente en presentar un gabinete con menos ministerios que su antecesor, como se puede observar en el Gráfico I.

Pero, además, en los primeros meses de gestión, la tendencia a la reducción se profundizó, con la muy temprana eliminación del Ministerio de Infraestructura que pasó a Economía, y, meses después, del Ministerio del Interior fundiéndolo con la JGM; es la primera vez desde 1856 que el gabinete no cuenta con este ministerio. La eliminación de estos ministerios se produjo en el marco de tensiones dentro del gabinete. Luego, vuelve a alterar la organización con la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado.

De esta manera, la redistribución de funciones, producto de la eliminación de carteras, configuró un gabinete con varios “superministerios” que absorbieron los eliminados, como se observa en la Tabla II. Si bien no es la primera vez que nos encontramos con ministerios que acumulan muchas funciones y áreas de política pública, es inédito un “superministerio” que incluya todas las ex carteras del área social – Capital Humano- que absorbió: Desarrollo Social, Educación, Trabajo y

Cultura. El ministerio de Economía también se convirtió en un “superministerio”, similar al de Domingo Cavallo en los años ‘90. que concentra, no solo el manejo de la hacienda y las finanzas públicas, sino también las áreas vinculadas con la producción agropecuaria e industrial, el comercio, la energía y minería, el transporte, la obra pública, vivienda e infraestructura.

La JGM, inicialmente, fue reforzada por amplias competencias en lo que se refiere a la reforma del Estado, absorbió al ministerio de Ciencia y Tecnología y más adelante el Ministerio del Interior, un diseño inédito que fusiona las dos carteras más relevantes desde el punto de vista político y de coordinación gubernamental. Pero luego, al crearse el ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, fue privada de las competencias vinculadas con el manejo del servicio civil y la administración estatal y muchas de las atribuciones de reforma estatal y privatizaciones fueron derivadas a otras jurisdicciones.

Tabla II. Cambios en el diseño del gabinete Presidencia Javier Milei (diciembre 2023 – agosto 2024)

Ministerios eliminados	Ministerio de Destino	Jerarquía
Turismo	Interior/JGM	Subsecretaría
Ambiente	Interior/JGM	Subsecretaría
Interior	JGM**	Vice jefatura JGM
Ciencia y Tecnología	JGM	Secretaría
Desarrollo Social	Capital Humano	-
Cultura	Capital Humano	Secretaría
Educación	Capital Humano	Secretaría
Trabajo	Capital Humano	Secretaría
Mujeres	-***	-
Hábitat y Vivienda	Economía	Secretaría
Obras Públicas/Infraestructura	Economía*	Secretaría
Transporte	Economía	Secretaría

*Pasa a Economía en febrero de 2024

** Pasa a JGM en junio 2024

*** Algunas funciones fueron transferidas al Ministerio de Justicia

Fuente: Elaboración propia

Drivers de los cambios y problemas de agencia

Como se observa en la sección anterior, la evolución del diseño del gabinete admite múltiples

motivos, presentes en la literatura de los cambios en la “maquinaria de gobierno”: preferencias e ideología de los presidentes o utilización simbólica, cuestiones de orden administrativo y presupuestario, surgimiento de cuestiones de políticas públicas o para intervenir en crisis políticas. Utilizando la agregación planteada anteriormente se realiza un intento de categorización de algunos casos en la Tabla III.

Tabla III. Drivers de los cambios en el diseño de los gabinetes

Categorías	Motivos	Casos
Políticas	Crisis gabinete/tensiones políticas	Creación Ministerios de Seguridad Social y Turismo, Cultura y Deportes (De la Rúa, 2001)
		Economía absorbe Agroindustria y Producción (Fernández, 2022)
		Se elimina Infraestructura e Interior (Milei 2024)
	Agenda presidencial/Ideología/señal simbólica	Se crean Ministerio de Ambiente, Energía, Modernización (Macri, 2015)
		Crea Ministerio de Ciencia y Tecnología y de Cultura (CFK, 2007, 2014)
		Se crean Ministerio de la Mujer y de Hábitat y restituye rango ministerial a carteras eliminadas (Fernández, 2019)
		Elimina ministerios, entre ellos Mujeres, crea ministerio de Desregulación y Transformación del Estado (Milei, 2023)
Políticas Públicas	Expansión de la agenda de políticas públicas/factores externos	Crea Ministerio de la Mujer (Fernández 2019)
		Crea Ministerio de Ambiente (Macri, 2015);
		Crea Ministerio de Industria y Ministerio de Agricultura y Seguridad (2008, 2009, 2010)
Administración	Crisis fiscal/Recorte presupuestario/Eficiencia	Eliminación de 10 ministerios Macri (2018)
		Economía absorbe Agricultura y Producción (Fernández 2022)
		Eliminación de 10 ministerios Milei (2023)

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la Tabla III, las razones para cambiar el diseño del gabinete no son excluyentes y las modificaciones pueden obedecer a diferentes motivos simultáneamente. Por ejemplo, Milei inaugura un gabinete eliminando varias carteras como una fuerte señal simbólica, como el de Mujeres, pero a su vez, la retórica es administrativa fundamentada en el ajuste fiscal. Fernández en 2019 crea el Ministerio de la Mujer, dando una fuerte señal simbólica a favor de las

políticas de género a la vez que jerarquiza una agenda con fuerte consenso internacional y local. Por otra parte, con la excepción de los *drivers* administrativos que siempre implican una reducción de ministerios, los motivos no predicen una orientación determinada en términos de expansión o contracción. Una crisis política o de gabinete puede producir un incremento en la cantidad de carteras (De la Rúa, 2001) o su reducción (Fernández, 2022, Milei, 2024).

Los motivos políticos son muy heterogéneos. Incluyen, desde tensiones entre los miembros del gabinete, la ideología del presidente o la necesidad de dar señales. A diferencia de lo que ocurre en otros presidencialismos de la región, la conformación de la coalición de gobierno no significó un factor para la configuración de los gabinetes. Por otra parte, en el caso argentino la orientación ideológica de los gobiernos no parece ser un buen predictor. Gobiernos de tendencia más conservadora o de derecha presentan diseños disímiles. Mauricio Macri llevó en su diseño inicial los ministerios

Las eliminaciones de ministerios no se producen solo como consecuencia de reformas administrativas para ajustar el gasto en contextos de stress fiscal o económico, sino también por crisis políticas o de gabinete. La reducción más abrupta del tamaño del gabinete durante una administración se produce en el gobierno de Macri, reduciendo casi a la mitad su tamaño. El disparador fue una crisis económica y financiera y la intención fue dar una señal de austeridad. En la administración Fernández la concentración en el Ministerio de Economía se produjo en una crisis económica pero fundamentalmente política. El objetivo no era dar una señal de austeridad sino responder un reclamo de concentración de autoridad sobre las cuestiones asimilables a la gestión económica exigido por el nuevo ministro. Esto implica que además de los factores mencionados también intervienen factores estratégicos que pretenden resolver o enfrentar problemas de agencia y delegación.

Por último, se observa cierta tendencia trayectoria-dependiente y acumulativa. Hay carteras nuevas que se crean y que persisten en gobiernos de distinto signo (Seguridad, Agroindustria, Producción o Industria, entre otras).

Explorando los efectos de la organización ministerial

Las consecuencias para la gestión gubernamental y de las políticas públicas de los cambios en el diseño de los gabinetes es la dimensión menos estudiada. La expansión y especialización de ministerios puede traer aparejados problemas de coordinación, superposición de funciones y problemas de delegación. Los ministerios desempeñan un papel predominante en el proceso de formulación de políticas y los cambios en la organización del gabinete no son neutros. Aun existiendo motivos para alterar el diseño de los gabinetes, hay razones para no hacerlo de manera frecuente. Armar y desarmar ministerios es un proceso costoso, demanda mucho tiempo y produce alteraciones en la gestión.

Diseños muy especializados pueden promover un abordaje descoordinado de las políticas públicas, y, al contrario, diseños muy concentrados tienen la desventaja de un esfuerzo significativo para administrar cuestiones de muy diversa índole, como ocurre en la actual administración con los Ministerios de Capital Humano, Economía y la JGM. En muchas ocasiones, los argumentos esgrimidos para fusionar muchas áreas supuestamente afines es que resuelve problemas de delegación y una mayor concentración de la toma de decisiones. Sin embargo, un superministerio

puede generar más problemas de agencia que uno especializado, si los equipos del ministerio son heterogéneos o provienen de distintos sectores políticos (frecuentemente denominado loteo).

Por otra parte, más allá de los pros y contras que pueden presentar diseños más concentrados o especializados, los problemas contemporáneos se caracterizan por ser transversales, interdependientes y difíciles de abordar y resolver (“wicked problems”). Estas cuestiones presentan claros desafíos a la forma que adopta la organización de los gabinetes tipo “silo”. Por eso resulta importante pensar en incorporar mecanismos y procesos de coordinación y acuerdos entre las organizaciones.

Conclusiones y una agenda de investigación futura

Lejos de ser una organización inmortal, los ministerios – tanto su cantidad como competencias- han variado a lo largo del tiempo. La tendencia general hasta 2023 de un incremento en la cantidad de carteras en los gabinetes inaugurales, en realidad oculta cambios que se producen durante las presidencias, tanto de expansión como de contracción. El cambio en el diseño, creando o suprimiendo carteras es una herramienta adicional que tienen los presidentes para enfrentar situaciones críticas o reforzar su gestión.

La evolución del diseño del gabinete en Argentina desde 1983 muestra diferentes etapas con cambios progresivos pero significativos y más recientemente, cierta inestabilidad. En este trabajo, que es una aproximación, descriptiva, exploratoria y muy preliminar, llaman la atención algunas cuestiones. En primer lugar, la eliminación de la cláusula constitucional que impedía la modificación en la cantidad de carteras no supuso un aumento en el tamaño del gabinete en lo inmediato entre 1995 y 1999. No fue el objetivo de este trabajo, pero en ocasiones los cambios se reflejaron en las secretarías de la presidencia. En este sentido, la incorporación de éstas al análisis de la dinámica del diseño del gabinete debe ser considerada en una agenda futura. En segundo lugar, hay un *core* de ministerios que se han sostenido desde el inicio del período y que tienen una trayectoria de muchos años, así como cierta tendencia trayectoria dependiente de carteras que se crean a lo largo del tiempo y persisten aún en administraciones de signo opuesto. Indagar acerca de las razones de esta estabilidad patrones, puede ser un aporte a la comprensión de las dinámicas del diseño del gabinete

No parece haber un modelo ideal de organización y diseño del gabinete desde un punto de vista normativo. Puede haber gabinetes más grandes y expandidos o más concentrados y pequeños. En las decisiones de los presidentes sobre la arquitectura del gabinete intervienen numerosos factores que se han agregado en tres categorías: administrativas, de políticas públicas y políticas. Las crisis económicas produjeron retracciones en el tamaño fusionando ministerios (2018 y 2022) y los problemas fiscales fueron una retórica recurrente en diseños más acotados. No hay evidencia de un ahorro presupuestario significativo, pero la señal es fuertemente simbólica, aunque no pueden descartarse cuestiones políticas y estrategias para resolver problemas de agencia y delegación. Por otra parte, también se observa cierta tendencia trayectoria-dependiente y de continuidad en los diseños: hay carteras nuevas que se crean y que persisten en gobiernos de distinto signo.

Referencias

Albala, A., Clerici, P., & Olivares, A. (2024). “Determinants of the cabinet size in presidential systems”. *Governance*, 37(3), 771–784.

- Bonvecchi, A. (2018). “De la competencia a la centralización, ida y vuelta: la participación de la presidencia en la conducción de la política económica en Argentina, 1944 -2005”. En Lánzaró J. (cordinador), *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.
- Borges, Jaqueline da Silva y Sheila Cristina Tolentino Barbosa (2019). Ministérios como “barganha”: coalizão de governo e organização do Poder Executivo. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*, Universidade de Brasília (UnB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
- Burgo, E. (2011). *Siete Ministros. La Economía Argentina: historias debajo de la alfombra*. Buenos Aires: Planeta
- Camerlo, M. & Coutinho, M.E (2018). “El Centro Presidencial Argentino (1983-2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ¿O qué?”, en Lanzaro, J (coordinador) *Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos
- Coutinho, M. E. (2008). “Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina”, *Colección*. 18/19: 17 - 47. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina
- Coutinho, M.E. (2013). “De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial”, en Alessandro,M & Gilio, A. (compiladores), *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial*. Buenos Aires: INAP:185-209
- Davis, Weller, Craswell and Eggins (1999).”What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950–1997”. *Public Administration* 77(1), 7–50
- De Luca, M. (2011). “Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”, en Malamud, A. & De Luca, M. (coords), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.
- Fleischer, J., Bezes, P., James, O., & Yesilkagit, K. (2023). “The politics of government reorganization in Western Europe”. *Governance*, 36(1), 255–274. <https://doi.org/10.1111/gove.12670>
- Inácio, Magna, and Mariana Llanos (2016). "The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis". *Presidential Studies Quarterly* 46 (3): 531–49
- Indridason, Indridi H., and Shaun Bowler. 2014. “Determinants of Cabinet Size.” *European Journal of Political Research* 53(2): 381–403.
- Kaufman, H. (1976). *Are government organizations immortal?* Washington, DC: Brookings Institution
- Lewis, D. E. (2003). *Presidents and the politics of agency design*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- March, James G., and Johan P. Olson (1983). “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government?” *American Political Science Review* 77(2): 281-296.

- Moe, T. M. (1995). "The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy". In O. E. Williamson (Ed.), *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond* (pp. 116–153). Oxford University Press.
- Moe Terry (2012). "Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy", *The Forum*: Vol. 10: Iss. 2, Article 4
- Mortensen PB and Green-Pedersen C (2015) "Institutional effects of changes in political attention: explaining organizational changes in the top bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1), 165–189.
- Pollitt, Christopher. 1984. *Manipulating the machine: Changing the pattern of ministerial departments 1960–83*. London, UK: Allen & Unwin.
- Sieberer, Ulrich et al. (2019). "The Political Dynamics of Portfolio Design in European Democracies." *British Journal of Political Science*: 1–16.
- White, Anne, and Patrick Dunleavy. (2010). "Making and Breaking Whitehall Departments. A Guide to Machinery Of government Changes." London: *Institute for Government, LSE Public Policy Group*.