

Contar ministerios no alcanza. La inflación estructural de los gabinetes de Kirchner, Fernández de Kirchner, Macri y Fernández (Argentina, 2003-2020)

Counting ministries is not enough. Structural inflation in the cabinets of Kirchner, Fernández de Kirchner, Macri and Fernández (Argentina, 2003–2020)

Paula Canelo*

Palabras clave:

Argentina
Poder Ejecutivo
Gabinetes
Autoridades superiores
Elites políticas

Resumen

El artículo analiza la “inflación estructural” de los gabinetes presidenciales de la República Argentina entre 2003 y 2020, mediante el estudio de las unidades a cargo de autoridades superiores (UAS) (ministerios, Jefatura de Gabinete, Secretarías de la Presidencia, secretarías y subsecretarías) de la Administración Centralizada (N=1132). El análisis muestra que: a) la “inflación ministerial” más visible (91%) encubrió una “inflación estructural” mayor (141%); b) la inflación estructural no se detuvo concluido el ciclo post 2001, no varió con el signo político del/la presidente/a ni con los cambios de los objetivos de gestión; c) la única reducción de la estructura, encarada en 2018 por Macri mediante la eliminación del 50% de ministerios, tuvo un impacto de solo el 11,5%; d) las jerarquías entre UAS fueron

* Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (IICSAL-FLACSO). Coordinadora Académica del Área de Estudios Políticos y Sociales de FLACSO Argentina. Profesora de la Universidad de Buenos Aires. Contacto: pvcanelo@gmail.com

cambiantes en cada gestión, pero en el largo plazo se advierte la importancia de las más cercanas al/la presidente/a (las Secretarías de la Presidencia y la Jefatura de Gabinete) y la diversificación y jerarquización de las UAS de tipo económico; e) durante todo el período las áreas de gestión político-institucional predominaron sobre las demás, en paralelo al crecimiento de las áreas económico-productivas y a la (crónica) menor jerarquía de las áreas sociales.

Keywords:

- Argentina
- Executive Branch
- Cabinets
- Senior Authorities
- Political Elites

Abstract

The article analyzes the “structural inflation” of the presidential cabinets of the Argentine Republic between 2003 and 2020, through the study of the units in charge of higher authorities (UAS) (ministries, Chief of Cabinet, Presidential Secretariats, secretariats and sub-secretariats) of the Centralized Administration (N=1132). The analysis shows that: 1. the most visible “ministerial inflation” (91%) masked a higher “structural inflation” (141%); 2. structural inflation did not stop at the end of the post-2001 cycle, it did not vary with the political sign of the President or with changes in management objectives; 3. the only reduction of the structure undertaken in 2018 by Macri through the elimination of 50% of ministries, had an impact of only 11.5%; 4. the hierarchies among UAS were changing in each administration, but in the long term the importance of those closest to the president (the Secretaries of the Presidency and the Chief of Staff) and the diversification and hierarchization of the economic UAS are noticeable; 5. during the whole period the areas of political-institutional management predominated over the others, in parallel to the growth of the economic-productive areas and the (chronic) lower hierarchy of the social areas.

Como se ha afirmado, en sistemas presidencialistas como el argentino, y a diferencia de otros países de América Latina, uno de los principales recursos unilaterales del presidente para conducir su agenda y fortalecer su estabilidad es su

potestad sobre la organización de la administración gubernamental y la designación de los/as funcionarios/as al frente de la misma; en particular, la de su gabinete, formado por la elite ejecutiva no electiva que lo acompañará durante su mandato.¹

Esta potestad presidencial (cuasi discrecional y consagrada por la Constitución Nacional) lo habilita, una vez asumido el poder, a reformar la estructura organizacional: crear nuevos ministerios (empleando el recurso del Decreto de Necesidad y Urgencia, DNU, para modificar la legislación correspondiente), secretarías o subsecretarías, eliminar otras, modificar sus denominaciones, suprimir, incrementar o modificar las respectivas funciones, etc. La única restricción a este poder es la Jefatura de Gabinete de Ministros instituida por la reforma de la Constitución Nacional en 1994 y único cargo, además del presidente, constitucionalmente establecido y con funciones relativamente estables a lo largo del tiempo.

Las decisiones presidenciales sobre la estructura, los cargos de autoridad superior y la designación de sus colaboradores/as del gabinete ofrecen información valiosa sobre sus objetivos y estrategias para la administración gubernamental en general.² La definición sobre la cantidad, denominación, funciones, ubicación y vinculación jerárquica de las unidades de la estructura, su distribución en las diferentes áreas gubernamentales y la elección de los funcionarios/as al frente de cada una son instrumentos centrales en la construcción del poder y la autonomía del Presidente de la Nación frente a propios y a adversarios.

Por un lado, lo habilitan para construir coaliciones de gobierno, ofreciendo a distintos actores (partidarios, empresariales, sindicales, de organizaciones sociales, técnicos, etc.) participación concreta en la definición e implementación de políticas públicas; le permiten influir en las decisiones de otros poderes democráticos (por ejemplo, reducir resistencias legislativas a determinadas iniciativas ejecutivas);³ y le otorgan recursos para demandar lealtad y obediencia de parte de sus colaboradores/as hacia la obtención de determinados resultados (lo que ha sido llamado “patronazgo político”),⁴ entre otros factores.

Por otro lado, estas potestades presidenciales son empleadas para mantener el dominio político de la administración gubernamental y de las burocracias públicas:⁵ jerar-

1 Mainwaring y Shugart, 2002; Martínez-Gallardo, 2014; Samuels, 2007.

2 Amorim Neto, 1998, 2006; Pomares, Leiras, Page, Zárata y Abdala, 2014.

3 Armesto y Olmeda, 2018; Chasquetti, Buquet y Cardarello, 2013; Llano, 2016.

4 Grindle, 2012.

5 Iacovello y Llano, 2017; Moe, 1985; Moe y Wilson, 1994.

quizando determinadas áreas de gestión del gabinete (políticas, sociales, económicas) que resulten de mayor interés o prioridad para los objetivos de la gestión, concretándose luego en políticas públicas concretas que legitiman la intervención estatal.

En la Argentina, en relación con otros países latinoamericanos, el gabinete nacional había sido históricamente pequeño: así lo muestra, por ejemplo, el clásico trabajo de Suarez (1985), que a partir de un análisis comparativo de la configuración de los gabinetes en América Latina entre las décadas de 1940 y 1980, identifica un promedio de 10,5 carteras.⁶ Lo cierto es que este promedio encubre el comportamiento disímil de la cantidad de ministerios a lo largo de la historia: la reforma de la Constitución argentina de 1898 estableció que las carteras ministeriales pasarían de 5 a 8, pero la reforma constitucional de 1949 inició un período en el que el número de ministerios comenzó a oscilar entre 8 y 20.⁷

Muchos trabajos han mostrado el aumento creciente, durante las últimas décadas, de la cantidad de ministerios en la estructura del Poder Ejecutivo nacional, lo que ha sido llamado vulgarmente “inflación ministerial”.⁸ Sin embargo, ¿alcanza con “contar ministerios” para apreciar las características y la evolución de la estructura organizacional del gabinete y, en términos más amplios, la del Ejecutivo nacional?

La simplicidad del indicador “cantidad de ministerios” ha alentado numerosos diagnósticos sobre el “tamaño del Estado” y del gobierno y la orientación de las políticas públicas, que han tenido un impacto importante en el sentido común y en la opinión pública argentina, pero que consideramos de escasa profundidad analítica.

Primero, y frente al (creciente durante los últimos años en Argentina) diagnóstico anti-estatista, contrario al crecimiento de una estructura gubernamental y estatal cada vez más ineficaz, la reducción de la cantidad de ministerios (igualada a la necesaria reducción del “gasto político”) pareció ser garantía de mejores políticas públicas, de un “Estado más eficiente” y del control de un gasto público cada vez más desbordado. Sin embargo, la reducción de la cantidad de ministerios no es necesariamente equivalente a la reducción de la estructura organizacional del gabinete en su conjunto.

Segundo, para quienes equiparan “mejor Estado” a “mayor Estado”, la coyuntural jerarquización de algunas áreas de gestión al *status* de ministerios (por ejemplo, el de Seguridad durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner o el de Mujeres,

6 Suarez, 1985.

7 Heredia, Gené y Perelmiter, 2012.

8 Esta “inflación ministerial” era parte de un crecimiento progresivo de la estructura total del sector público a nivel nacional entre 2003 y 2017. Al respecto, consultar GPS del Estado (2017).

Géneros y Diversidad durante la presidencia de Alberto Fernández) también suele ligarse como garantía de la ejecución de políticas públicas eficaces hacia el sector. En la misma línea, la desjerarquización de algunas áreas de gestión puntuales (por ejemplo, la “degradación” del Ministerio de Salud a secretaría durante la gestión de Mauricio Macri) era considerada señal de menosprecio hacia esa área de política pública. Sin embargo, ¿es posible equiparar posición en la estructura (poseer un ministerio) con el adecuado desempeño de una función de gobierno (desplegar desde ese ministerio políticas públicas eficaces)?

Es cierto que la observación de la “cantidad de ministerios” es un dato accesible que ha permitido rigurosos y valiosos análisis sistemáticos, comparaciones regionales e internacionales, miradas sobre extensos períodos históricos, etc.⁹ Sin embargo, como mostraremos aquí, mirar solo los ministerios (o los/as ministros/as) es insuficiente para comprender, entre otras cosas, las características y transformaciones de la estructura organizacional de los gabinetes y para apreciar la jerarquización presidencial de diferentes áreas de gestión gubernamental.

Como mostraremos en este trabajo, para avanzar en la comprensión de la alta complejidad que encierra el estudio de las más altas esferas ejecutivas es necesario incorporar al análisis no solo las unidades de jerarquías más altas (ministerios) sino también las inmediatamente inferiores: las secretarías, subsecretarías y otras unidades funcionales a cargo de autoridades superiores.

Desde nuestra perspectiva, no carente de dificultades por la magnitud de la tarea, es posible mostrar, por ejemplo, que la reducción de la cantidad de ministerios puede

9 Los estudios que se centran en ministros/as y ministerios tienen una extensa tradición, que por razones de espacio no podemos desarrollar aquí. Esta zaga, iniciada en Europa y Estados Unidos, fue luego continuada en distintos países latinoamericanos, donde hoy podemos identificar dos tipos de miradas, muchas veces fructíferamente solapadas. Por un lado, trabajos que observan las características institucionales del presidencialismo, las tensiones y equilibrios de las coaliciones de gobierno, la construcción de alianzas, la estabilidad de los gabinetes en su conjunto, etc. (Abal Medina, Eberhardt y Ariza, 2022; Altman y Castiglioni, 2008; Amorim Neto, 1998 y 2006; Camerlo, 2013; Canelo, 2021a; Chasqueti, Buquet y Cardarello, 2013; Dávila, Olivares y Avendaño, 2013; De Luca, 2011; Inácio, 2018; Martínez-Gallardo, 2014; Pomares, Leiras, Page, Zárate y Abdala, 2014, entre muchos otros). Por otro, aquéllos que se interesan por las rupturas y continuidades en la composición de las elites políticas, su perfil sociológico, la participación política de las mujeres y minorías, las propiedades que explican la supervivencia ministerial, su grado de especialización y profesionalización, etc. (Campos Ríos, 2019; Canelo, Castellani y Heredia, 2015; Camerlo y Coutinho, 2019; Carreras, 2013; Escobar Lemmon y Taylor Robinson, 2009; Giorgi, 2014 y 2020; González, Bustamante y Olivares, 2016; Heredia, Gené y Perelmiter, 2012; Joignant, 2011; Krook y O’Brien, 2012, entre muchos otros).

encubrir una multiplicación de la cantidad de secretarías o subsecretarías, generando (por debajo de la “visibilidad” de los ministerios) el crecimiento de la estructura organizativa de los gabinetes. Y que también es posible, indagando sobre las estructuras inferiores, y especialmente en la distribución de las unidades funcionales mencionadas más arriba, observar la jerarquización de unas sobre otras, incluso cuando en la superficie ambas conserven aparentemente la misma jerarquía.

En el presente artículo analizamos las características y transformaciones de la estructura organizacional de los gabinetes iniciales de la República Argentina durante las presidencias de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner (primer y segundo mandato), Mauricio Macri y Alberto Fernández. Para ello, estudiaremos las unidades funcionales a cargo de autoridades superiores (en adelante, UAS): jurisdicciones (ministerios, Jefatura de Gabinete de Ministros –en adelante, JGM– y Presidencia de la Nación –en adelante SP–) y dependencias subordinadas (secretarías y subsecretarías).

Primero, y con el objetivo de determinar las características del crecimiento (o reducción) de la estructura, analizaremos la evolución cuantitativa de estas unidades funcionales por gabinete, tanto en la totalidad de la estructura organizacional como desagregada por nivel jerárquico. Nos detendremos en tres casos puntuales: la evolución cuantitativa de las UAS en la JGM y en las SP, y la resultante de la reforma del gabinete encarada por Mauricio Macri en 2018, única de todo el período bajo estudio en la que se verificó una reducción de la cantidad de jurisdicciones ministeriales.

Segundo, y con el objetivo de dar cuenta de las prioridades de política pública de cada presidente/a, analizaremos la cantidad y distribución de UAS por gabinete y luego por lo que llamaremos “área de gestión” (político-institucional, económico-productiva, social).

Para poder abordar la complejidad de la estructura organizacional del gabinete presidencial y de su evolución en el largo plazo en este trabajo realizamos cuatro recortes.

El primero corresponde a la elección del período 2003-2020. Nuestra secuencia inicia con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), atraviesa las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) y la de Mauricio Macri (2015-2019) y concluye con la de Alberto Fernández (2019-2023). Por un lado, durante este ciclo de cinco presidencias, y luego del “gabinete de emergencia” del presidente Eduardo Duhalde (2001-2003) poscrisis de 2001, los máximos mandatarios compartieron (con matices, como veremos), una concepción del Estado como actor protagónico en la resolución de los problemas sociales, políticos y económicos: lo que

ha sido llamado “ciclo estadocéntrico”.¹⁰ Por otro lado, dicho período nos ofrece la posibilidad de incluir en el análisis tanto a presidentes/as del Partido Justicialista (PJ) (Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández) como a un presidente de Propuesta Republicana (PRO) (Macri), fuerzas políticas de distintas orientaciones político-ideológicas. Finalmente, se ha afirmado que durante el ciclo pos 2001 se asistió a una progresiva expansión de las “capacidades de nominación” presidenciales para afianzar el control de los recursos materiales e institucionales y asegurar la “respuesta” de las organizaciones estatales.¹¹

Nuestro segundo recorte consiste en observar la estructura organizacional solo durante los gabinetes iniciales (o “gabinetes inaugurales”)¹² de cada presidencia. Es decir, desde el momento de la asunción de cada presidente/a y hasta el cumplimiento de los primeros tres meses de su mandato.¹³ Como hemos mostrado en otros trabajos,¹⁴ la selección de gabinetes iniciales hace abordable la extrema complejidad de las transformaciones de las estructuras organizativas de los gabinetes, permite comparar distintas “fotos” en distintos momentos y habilita un análisis consistente y sistemático. En este trabajo no incorporamos las modificaciones de la estructura organizacional posteriores a los períodos de gabinete inicial, salvo en un caso puntual de gran relevancia para mostrar nuestra tesis: la “reducción” del gabinete de Mauricio Macri en 2018.

El tercer recorte consiste en incluir en este trabajo solo a las unidades funcionales a cargo de Autoridades Superiores (UAS): es decir, a cargo de funcionarios/as políticos/as designados/as por el presidente en los ministerios, las SP, la JGM¹⁵ y (y en esto reside la originalidad y el desafío de este trabajo) a las secretarías ministeriales y subsecre-

10 Campos Ríos, 2019.

11 Iacoviello y Llano, 2017.

12 De Luca, 2011, p. 38.

13 Se incluyen en este trabajo las UAS correspondientes a los siguientes períodos de gabinete inicial: Néstor Kirchner, 25/5/2003 a 25/8/2003; Cristina Fernández de Kirchner (1ra. presidencia), 10/12/2007 a 10/3/2008; Cristina Fernández de Kirchner (2da. presidencia), 10/12/2011 a 10/3/2012; Mauricio Macri, 10/12/2015 a 10/3/2016; y Alberto Fernández: 10/12/2019 a 10/3/2020.

14 Canelo, 2021a, 2021b; Canelo, Lascurain y Salerno, 2020.

15 Según la Constitución Nacional argentina, el/la presidente/a es asistido/a en sus funciones por los/as ministros/as y el/la JGM. Incorporamos en este trabajo a las SP por integrar lo que Coutinho (2013) denomina “presidencia institucional”: autoridades superiores que tienen como competencia central la asistencia directa al presidente con roles definidos formalmente (aunque no constitucionalmente) y con larga permanencia en la estructura organizacional del gabinete.

tarías ministeriales.¹⁶ Excluimos del análisis a la Alta Dirección Pública (direcciones nacionales, direcciones, etc.) inmediatamente inferior a las UAS y asociada formalmente a la carrera del personal con estabilidad en la administración (a pesar de que terminen siendo designaciones políticas transitorias en la mayoría de los casos).¹⁷

Nuestro cuarto y último recorte es que consideramos aquí la estructura organizacional de la Administración Central, y no la de la administración descentralizada ni la de los organismos desconcentrados de la Administración Pública Nacional.¹⁸

Los datos sobre los que elaboramos este artículo surgen de una reconstrucción completa de la Estructura Organizativa de la Administración Central a partir de los Decre-

16 Cuando nos referimos a UAS estamos ateniéndonos a dicho concepto tal como se lo expresa en la Decisión Administrativa Distributiva del Presupuesto Nacional. Esta Decisión Administrativa es una norma emanada de la Jefatura de Gabinete de Ministros que pone en vigencia el presupuesto de cada año. Para 2025 se trata de la Decisión Administrativa N° 3 de dicho año, que en su artículo 12 establece: “Defínense por autoridades superiores del PODER EJECUTIVO NACIONAL al Jefe de Gabinete de Ministros, a los Vicejefes de Gabinete de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, a los Ministros, a los Secretarios dependientes de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, a los Secretarios y Subsecretarios, al Jefe de la CASA MILITAR y a las máximas autoridades de organismos descentralizados, desconcentrados, instituciones de la seguridad social, entes reguladores, entes en liquidación y superintendencias, incluyendo a los cuerpos colegiados”. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n_administrativa-3-2025-408394/texto, mayúsculas en el original. Como se verá a lo largo del trabajo, la categoría se ha mantenido estable a lo largo del período analizado: se trata de funcionarios políticos cuya designación es privativa del Presidente de la Nación, no han sido eliminados rangos ni han sido creados otros de características similares con denominación distinta. Excepcionalmente, algunos funcionarios han detentado una autoridad asimilable a la de las autoridades superiores y han sido agregados al análisis, señalándose específicamente los casos. Asimismo, las vicejefaturas de gabinete son cargos de creación reciente, por lo que no aparecen en el período analizado.

17 Sobre el crecimiento de la estructura de la Alta Dirección Pública entre 2003 y 2017, consultar GPS del Estado (2017).

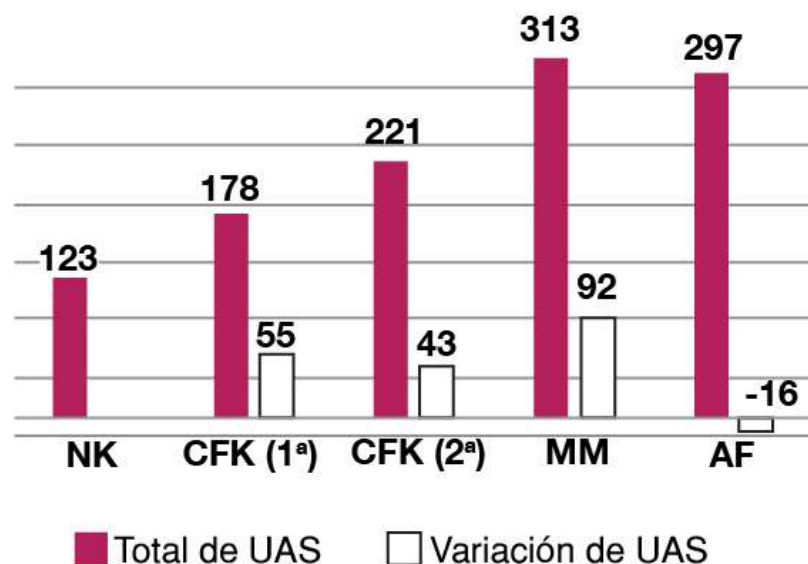
18 En este trabajo limitamos el análisis a los funcionarios pertenecientes a la Administración Nacional según los define la Ley N° 24 156 de Administración Financiera en su Art. 8°, inc. a), pero excluyendo a los organismos descentralizados, desconcentrados e instituciones de la seguridad social. Nos circunscribimos a lo que habitualmente se conoce como Administración Central, por entender que es el espacio en el que se define el *corpus* principal de políticas públicas de cada gestión de gobierno: Presidente de la Nación, Jefe de Gabinete de Ministros (incluyendo sus vicejefes), Ministros, Secretarios y Subsecretarios de la Presidencia de la Nación, y Secretarios y Subsecretarios de los Ministerios. Excluimos también de manera expresa al Jefe de la Casa Militar y al de la Unidad Médica Presidencial, por tratarse de funcionarios dedicados a tareas específicas vinculadas con la persona del Presidente de la Nación (seguridad y estado de salud del primer mandatario), no vinculadas a la decisión o implementación de políticas.

tos N° 357/2002 y modificatorios, y N° 50/2019 y modificatorios que fueron publicados en el Boletín Oficial de la República Argentina a lo largo del período 2003-2020. Todos los datos relevados en dicha fuente principal sobre las estructuras organizacionales de estos gabinetes iniciales fueron sistematizados en una gran base de datos formato .xls, organizada en 7 columnas (ID, gabinete inicial, jurisdicción, unidad funcional, cargo, jerarquía del cargo, decreto) que reúne un N de 1 132 registros totales.¹⁹

Evolución cuantitativa de las UAS en la estructura organizativa

El Gráfico 1 muestra la evolución cuantitativa de las UAS en la estructura organizativa de cada gabinete inicial durante el período 2003-2020,²⁰ así como las variaciones puntuales:

Gráfico 1: Evolución cuantitativa de UAS y variación por gabinete inicial (N)



Fuente: Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina

Si comparamos los años extremos de la serie (2003 y 2020), la cantidad de UAS de la estructura muestra una tendencia constante al crecimiento, en nada menos que 141%: de 123 UAS en el gabinete inicial de Kirchner a 297 UAS en el gabinete inicial de Fernández.

19 La base de datos empleada en este trabajo forma parte de la colección de bases del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina (Canelo et al., 2024): <https://www.flacso.org.ar/investigaciones/oe-flacso-observatorio-de-las-elites-de-la-flacso/>

20 En adelante nos referiremos al período 2003-2020 por tratarse de los años extremos de los gabinetes iniciales aquí analizados: el de Kirchner, que inicia el 25/5/2003 y el de Fernández, que concluye el 10/3/2020.

La inflación ininterrumpida de la estructura encuentra momentos puntuales de incremento. El primero se produce en el gabinete inicial de la primera presidencia de Fernández de Kirchner, que incrementó la estructura de UAS en un 45% en relación con el gabinete inicial de Kirchner (55 UAS adicionales), mientras que en el gabinete inicial de su segunda presidencia las incrementó un 24% más (43 UAS adicionales). La inflación de la estructura no estuvo determinada por el signo político o ideológico del/la presidente/a, ya que Macri, de signo político opuesto al de sus predecesores, volvió a aumentar la cantidad de UAS en un 42% (92 UAS más), representando el segundo mayor incremento en la serie de gabinetes iniciales. Finalmente, Alberto Fernández redujo las UAS en solo un 5% (solo 16 UAS menos que en el gabinete inicial de Macri).

Es importante relativizar aquí el indicador “incremento” de las UAS en cada gabinete inicial. Si bien es necesario su empleo para la comparación entre gabinetes iniciales, cada incremento de partida (en el momento inmediatamente posterior a la asunción presidencial) parte de bases de UAS distintas a las de los gabinetes iniciales, resultantes de las modificaciones (reducciones o incrementos) realizadas en el transcurso de los cuatro años de cada gestión presidencial previa (en otros términos, de sus gabinetes de final de mandato). Volveremos sobre este punto en el apartado siguiente.

Evolución cuantitativa de las UAS desagregadas por jerarquía

El incremento sostenido que se observa en la totalidad de la estructura presenta matices si se desagrega a las UAS por jerarquía de unidad funcional (ministerios y JGM, SP, secretarías dependientes de los ministerios, subsecretarías y otros cargos de autoridad superior), como muestra el Cuadro 1:

Cuadro 1: Cantidad de UAS por jerarquía de unidad funcional (N)

Gabinete Inicial	Ministerios + JGM	SP*	Secretarías**	Subsecretarías***	Otros	Total
NK	11	6	39	67	0	123
CFK (1 ^a)	12	6	47	110	3****	178
CFK (2 ^a)	16	5	59	139	2****	221
MM	21	3	81	206	2*****	313
AF	21	4	99	173	0	297

Referencias:

*SP: Secretarías que dependen directamente del/la presidente/a de la Nación

**Secretarías: unidades funcionales de jerarquía inmediatamente inferior y dependientes de los ministerios y de la JGM. Se incluyen aquí Unidades de Gabinetes de Asesores (UGA), incorporadas en la estructura por decreto 50/2019 durante la presidencia de Fernández. Sus titulares tuvieron rango de secretarios/as

***Subsecretarías: unidades funcionales de jerarquía inmediatamente inferior a las secretarías ministeriales y de la JGM. Se incluyen aquí tres UGA de la Presidencia de la Nación, ya que sus titulares tuvieron jerarquía de subsecretarios/as

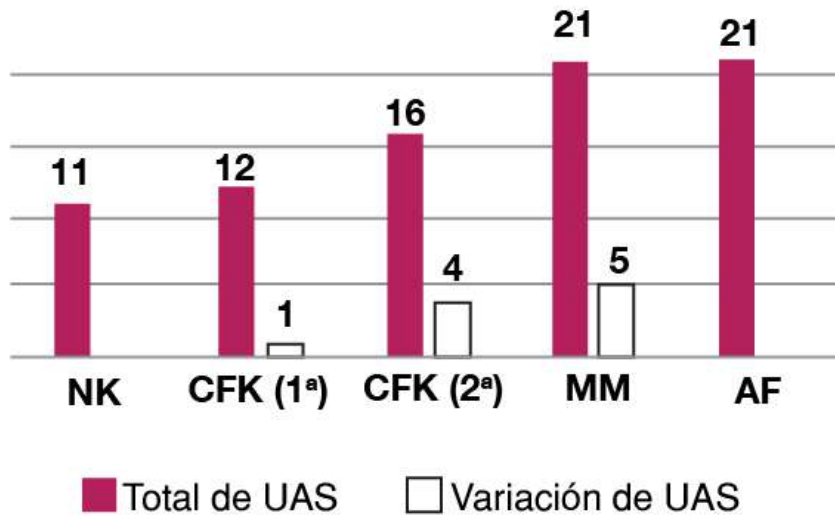
****Coordinaciones de la Presidencia de la Nación

***** Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, y Plan Belgrano, ambos dependientes de la JGM

Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

Si observamos la evolución cuantitativa de UAS en ministerios y JGM se constata una tendencia al aumento constante, con una estabilización hacia el final del período observado, entre las presidencias de Macri y Fernández, como muestra el Gráfico 2:

Cuadro 2: Ministerios y JGM. Evolución cuantitativa de UAS y variación por gabinete nacional (N)



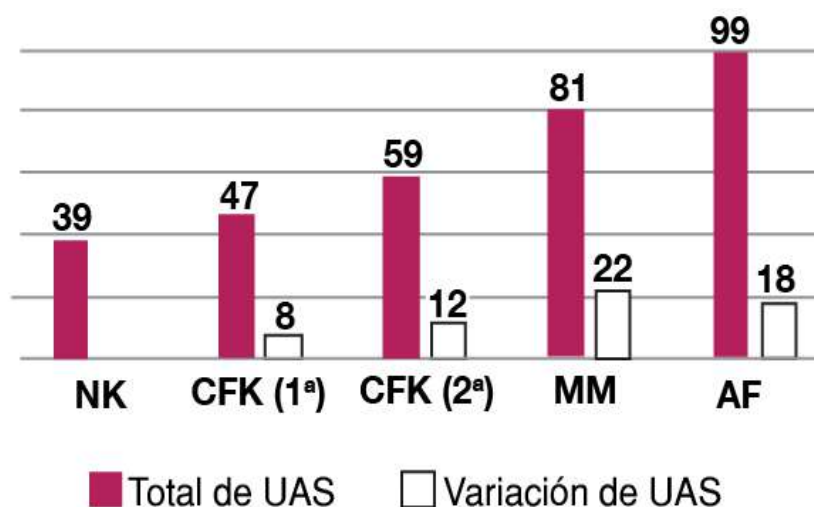
Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

Entre los extremos de la serie (2003 y 2020), el incremento de UAS en ministerios y JGM fue del 91% (de 11 a 21).

Nuevamente aquí es necesario matizar el indicador “incremento”. En el caso de las UAS de jerarquía ministerio y JGM, el incremento inicial decidido por Macri en 2015 (a 20 ministerios y 1 JGM) partía de la estructura de 18 ministerios del gabinete de final de mandato de Fernández de Kirchner. Y la cantidad de ministerios dispuesta por Fernández en su gabinete inicial (idéntica a la del gabinete inicial de Macri) partía del gabinete de final de mandato de Macri, que contaba con 11 ministerios. Es decir que el incremento de UAS de primer nivel (ministerios y JGM) decidida por Fernández es aún mayor, en términos relativos, que el de Macri.

Si consideramos por separado a las UAS de la jerarquía inmediatamente inferior a la de ministerios, las secretarías dependientes de los mismos y de la JGM, la cantidad de UAS se incrementó, entre los gabinetes iniciales extremos de la serie, en un 154% (de 39 UAS en 2003 a 99 en 2020). A pesar de la “estabilización” de la cantidad de ministerios, la cantidad de UAS de nivel secretaría nunca dejó de incrementarse, como muestra el Gráfico 3:

Gráfico 3: Secretarías. Evolución cuantitativa de UAS y variación por gabinete inicial (N)

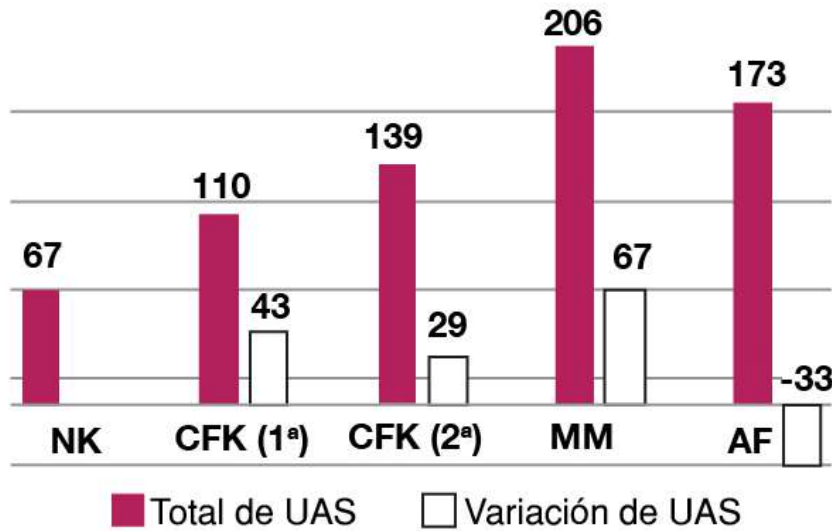


Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

El incremento de las UAS de nivel secretaría fue ininterrumpido a lo largo de todo el período, pero observó dos picos de incremento: el primero durante la segunda presidencia de Fernández de Kirchner, que las aumentó un 26% (adicional al 21% que ya había incrementado en relación con el gabinete inicial de Kirchner); y el segundo, y más importante, durante el gabinete inicial de Macri, con un 37% de incremento de las UAS. Fernández realizó un incremento adicional al de Macri del 22% en 2019-2020.

Al observar las UAS de jerarquía subsecretarías (las UAS de jerarquía más baja incluidas en este artículo) volvemos a encontrar una marcada tendencia al aumento progresivo, que entre años extremos consagró un 158% de aumento (de 67 UAS con Kirchner a 173 con Fernández).

Gráfico 4: Secretarías. Evolución cuantitativa de UAS y variación por gabinete inicial (N)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

El Gráfico 4 muestra que también en el caso de las subsecretarías encontramos dos picos de incremento muy marcados, más que en los casos de otras UAS: el primero, nuevamente durante el gabinete inicial de la primera presidencia de Fernández de Kirchner (64% en relación con el gabinete inicial anterior) y el segundo durante el gabinete inicial de Macri, con un incremento del 48% en relación con el gabinete inicial de la segunda presidencia de Fernández de Kirchner. La tendencia al incremento de las UAS subsecretaría se interrumpe en el gabinete inicial de Fernández, con una reducción del 16% (33 UAS menos que el gabinete inicial anterior).²¹

Como vemos, “contar ministerios” nos hubiera mostrado que entre 2003 y 2020 la estructura organizacional de los gabinetes se incrementó en un 91%. Observar tanto el total como las otras jerarquías de UAS nos revela que la que aquí llamamos “inflación estructural” (el crecimiento del conjunto de la estructura del gabinete) fue aún mayor que la “inflación ministerial”: 141% en el total, 154% en secretarías y 158% en subsecretarías.

Evolución cuantitativa de las UAS en JGM y en SP, y en el caso de la reforma del gabinete de 2018

²¹ Nuevamente, esta reducción de subsecretarías realizada por Fernández debería ser evaluada teniendo en cuenta el peso de estas unidades funcionales en el gabinete de final de mandato de Macri, lo que está por fuera de los alcances de este trabajo.

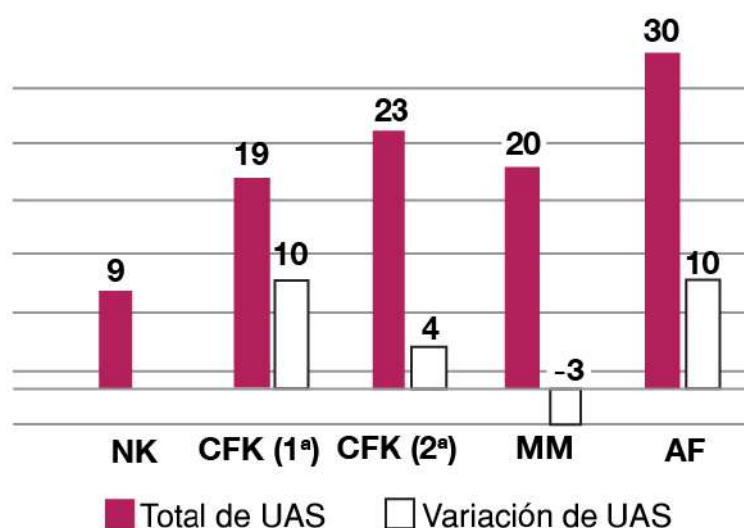
A continuación, analizaremos tres casos en los que “contar ministerios” tampoco es suficiente. Observaremos en profundidad la evolución cuantitativa de las UAS en JGM y SP entre 2003 y 2020, las dos jurisdicciones del gabinete más estrechamente vinculadas con el presidente y evaluaremos el impacto en la estructura organizacional del gabinete producido por la “reducción” de ministerios de Macri en 2018.

La creación de la JGM fue acordada en el llamado “Pacto de Olivos” celebrado entre el ex presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) y el entonces presidente Carlos Menem (1989-1999), y luego materializada en la reforma constitucional de 1994. Su titular ejerce la administración general del país y posee importantes atribuciones administrativas, económicas y de coordinación de gobierno.²²

La creación de esta unidad funcional tuvo como objetivo original la desconcentración de funciones de la presidencia, además de la de operar como un “fusible” que le otorgara mayor estabilidad a la figura del presidente. Se ha afirmado que en los hechos este objetivo no se cumplió, y que la figura del titular de la JGM fue la de coordinador del gabinete y de la administración estatal, y la de brazo ejecutivo del propio presidente para controlar a su equipo de gobierno.²³

Si bien la JGM es “contabilizada” siempre como 1 sola unidad funcional del gabinete, estable e idéntica en el tiempo, la observación de las UAS (secretarías y subsecretarías) asignadas a la misma por el/la presidente/a muestra su notable crecimiento entre 2003 y 2020:

Gráfico 5: JGM. Evolución cuantitativa de UAS y variación por gabinete inicial (N)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

22 Coutinho, 2013. Para un análisis sobre la JGM ver, entre otros, Serrafero, 2003.

23 Campos Ríos, 2019; De Luca, 2011.

Como muestra el Gráfico 5, entre 2003 y 2020 la cantidad de UAS destinadas a la estructura de la JGM creció un 233% (de 9 a 30). La tendencia al fortalecimiento de esta cartera se incrementó en general en los gabinetes iniciales peronistas, mientras que Macri, dada la particular división de las tareas de gobierno de su presidencia, tendió a disminuir su peso estructural.

Como veremos más adelante, durante los gabinetes iniciales de la segunda presidencia de Fernández de Kirchner y de la de Fernández, la JGM fue la cartera a la que se le asignó la mayor cantidad de UAS de toda la estructura, incluso para convertirse, con Fernández, en el “superministerio” político récord en cantidad de UAS.

Las SP son, aún más que la JGM, las unidades funcionales más vinculadas con la figura presidencial. Estas secretarías integran la llamada “presidencia institucional”: sus titulares dependen directamente del/la presidente/a y lo/a asisten en actividades funcionales, como el manejo de la agenda, la relación con la prensa, la asistencia legal para la elaboración de leyes y decretos, etc. La actividad fundamental de las SP es el manejo de la coordinación política de la presidencia y la conservación de su autonomía; entre todas ellas, es el titular de la Secretaría General el funcionario que posee mayor confianza con el/la presidente/a y el que tiene mayor influencia en su entorno.²⁴

Dentro de su gabinete inicial Kirchner estableció seis SP: General, Legal y Técnica, Cultura, Turismo y Deporte, Inteligencia y Programación de la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.²⁵ Este esquema fue mantenido en el gabinete inicial de la primera presidencia de Fernández de Kirchner: General, Legal y Técnica, Inteligencia, Turismo, Cultura y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. En el gabinete inicial de su segundo mandato Fernández de Kirchner las redujo a cinco (ahora serán General, Legal y Técnica, Inteligencia, Cultura y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico) y jerarquizó la de Turismo al rango de ministerio. Macri solo estableció tres (General, Legal y Técnica, y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico) aunque no se trató de una “reducción” dado que Cultura había sido convertida en Ministerio e Inteligencia en Agencia durante el gobierno anterior; mientras que Fernández determinó en 2019-2020 4 SP (General, Legal y Técnica, Asuntos Estratégicos y Comunicación y Prensa) transfiriendo a la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas a la órbita de la JGM.

24 Coutinho, 2013.

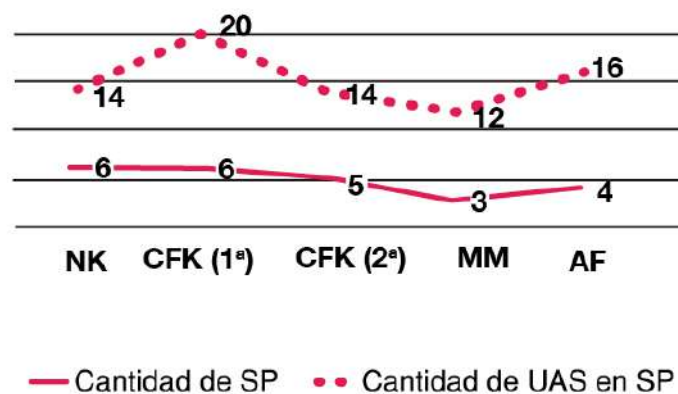
25 La Secretaría de Medios, que algunos trabajos consignan como parte de las SP de Néstor Kirchner, fue eliminada de la órbita de la Presidencia tan solo una semana después de la asunción de Kirchner, por Decreto N° 141 del 4/6/2003, transfiriendo sus funciones a la JGM. En consecuencia, no está incluida en este trabajo. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-141-2003-85936/texto>

Así, si se consideran solo las estructuras más visibles de las SP se observa su presencia estable en la estructura organizacional del gabinete, con una leve tendencia a la reducción: de 6 en el gabinete inicial de Kirchner a 4 con Fernández.

Esta primera impresión es, sin embargo, aparente. No solo porque muchas SP fueron jerarquizadas a ministerios (por ejemplo, Turismo y Cultura) y no desmanteladas, sino porque además crecieron las UAS asignadas a las SP (de 14 en 2003 a 16 en 2020) con un importante incremento durante el gabinete inicial de la primera presidencia de Fernández de Kirchner (20 UAS en total).

El Gráfico 6 compara la evolución de la cantidad de SP (ocupadas por los/as Secretarios/as de la Presidencia) con la del total de las UAS asignadas a las mismas en cada gabinete inicial:

Gráfico 6: SP. Evolución de cantidad de SP y de cantidad de UAS en SP, por gabinete inicial (N)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

Así como los ejercicios anteriores realizados alrededor de la JGM y las SP nos muestran nuevamente que “contar ministerios” no es suficiente para comprender las transformaciones de la estructura organizacional de un gabinete, la reforma ministerial realizada por Macri en 2018 es un caso paradigmático que confirma nuestra tesis, como veremos.

Mauricio Macri inició su gestión en 2015 con una estructura de 20 ministerios (la más cuantiosa de la historia hasta ese momento), 1 JGM, 3 SP, 81 secretarías, 206 subsecretarías y 2 Titulares del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos y del Plan Belgrano que sumaban una estructura total de 313 UAS.

El 5 de septiembre de 2018 el presidente concretó una reforma de su gabinete por Decreto N°801/2018, por la necesidad de realizar un “reordenamiento estratégico que

permita concretar las metas políticas diagramadas en materia de reducción presupuestaria” mediante una “fusión de Ministerios a fin de centralizar las actuales competencias en un número menor de Jurisdicciones”.²⁶

Esta norma modificó la Ley de Ministerios y los redujo de 20 a 10, más 1 JGM. La nueva estructura ministerial sería: Interior, Obras Públicas y Vivienda; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa; Hacienda; Producción y Trabajo; Transporte; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Salud y Desarrollo Social; y Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. La cantidad de SP se mantenía en las tres originales: General, Legal y Técnica y de Políticas Integrales sobre Drogas.

La reforma afectaba a algunas dependencias del gabinete y no al conjunto de la estructura organizacional. La Secretaría General de la Presidencia recibía a los ex ministerios de Ambiente y Turismo; la JGM recibía al ex ministerio de Modernización (el de Comunicaciones ya había sido disuelto antes); el nuevo Ministerio de Hacienda absorbía al ex ministerio de Energía y volvía a incorporar Finanzas; Producción se fusionaba con Trabajo, Agroindustria y Minería; Desarrollo Social se unificaba con el ex Ministerio de Salud; y Educación se unificaba con los ex ministerios de Cultura y de Ciencia.

Sin embargo, mediante la misma norma, el presidente creaba las “Secretarías de Gobierno” –SG–, UAS intermedias en jerarquía entre los ministerios y las secretarías, y dependientes directamente del/la Ministro/a correspondiente. “Artículo 8: Cada Ministerio podrá proponer al PODER EJECUTIVO NACIONAL la creación de las Secretarías de Gobierno, Secretarías o Subsecretarías que estime necesario de conformidad con las exigencias de sus respectivas áreas de competencia. Las funciones de dichas Secretarías de Gobierno, Secretarías o Subsecretarías serán determinadas por decreto.”²⁷

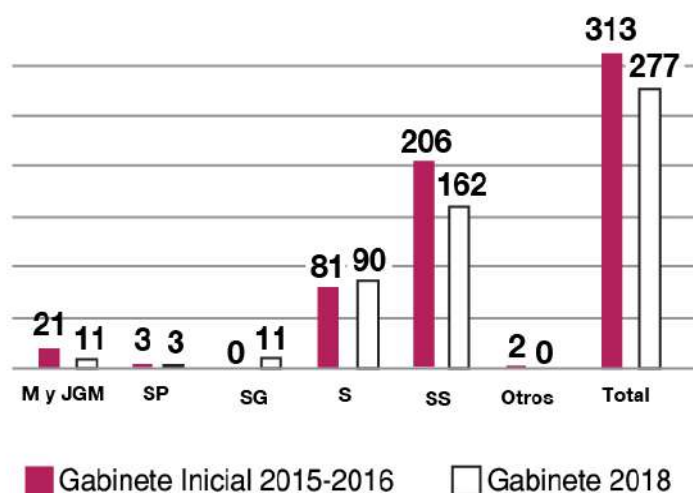
El decreto no lo establecía específicamente, pero las Secretarías de Gobierno operaron en realidad como unidades que “escondieron” a los viejos ministerios dentro de los ministerios sobrevivientes a la reforma. Estas conservaban su propio Servicio Administrativo Financiero, es decir que se autoadministraban y gestionaban su propio presupuesto.

La nueva estructura organizacional del gabinete quedará definida a partir de las modificaciones introducidas en el Decreto N°958/2018 del 25/10/2018, y de acuerdo con el Decreto N°801 del mismo año. El Gráfico 7 compara las UAS en los gabinetes inicial (2015-2016) e intermedio (resultante de la reestructuración de 2018):

26 Decreto N°801/2018: <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/310000-314999/314078/norma.htm>

27 Decreto N°801/2018: <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/310000-314999/314078/norma.htm> (en mayúsculas en el original)

Gráfico 7: SP. Presidencia MM. Cantidad de UAS en gabinete inicial 2015 y en gabinete 2018 (N)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

De modo provisorio²⁸ los datos muestran que, como resultado de esta aparentemente drástica reforma, que implicaba una reducción del 50% de la estructura del gabinete, la estructura organizacional total se redujo, en términos reales, solo en un 11,5% (de 313 UAS en 2015-2016 a 277 en 2018).

Poco después, por Decreto N° 532/2019 del 1/8/2019, Macri repuso al Ministerio de Agroindustria bajo el nombre de Agricultura, Ganadería y Pesca, por lo que su presidencia culminará con una estructura de 11 ministerios, además de la JGM. La cantidad de ministerios será incrementada por Fernández nuevamente a 20 más la JGM, con una cantidad total de UAS, como vimos, de 297.

Cantidad y distribución de UAS por jurisdicción

Como mostramos en el punto anterior, observando el resultado concreto de la reforma del gabinete de Mauricio Macri en 2018, contar solo la cantidad de ministerios para determinar la expansión (o retracción) del tamaño de la estructura organizacional del gabinete es insuficiente.

²⁸ En la reconstrucción de la estructura organizacional posterior a la reforma de 2018 consideramos las modificaciones producidas solamente en las unidades afectadas por los decretos 801/2018 y 958/2018. Trabajamos con el supuesto de que la distribución de UAS en las unidades no afectadas (Seguridad, Defensa Interior, etc.) se mantuvo, en términos generales y salvo modificaciones menores, como la del gabinete inicial de 2015.

Se trata, además, de un indicador que habla muy poco de la jerarquía establecida por cada administración entre las jurisdicciones (ministerios, JGM o Presidencia de la Nación) que integran la estructura. Por ejemplo, pueden observarse gabinetes con orientaciones de política pública diferentes que posean la misma cantidad de ministerios (como, para el caso de este artículo, los gabinetes iniciales de Macri y Fernández). Asimismo, pueden privilegiarse algunas unidades por sobre otras (por ejemplo, a Economía sobre Educación, o a Seguridad sobre Cultura) aun cuando todas ellas tengan jerarquía de ministerio.

La complejidad que reviste el análisis de la estructura organizacional del gabinete presidencial plantea límites a la hora de determinar la relevancia de determinadas jurisdicciones por sobre otras, o de determinadas “áreas de gestión” sobre otras. Como ha sido señalado es necesario analizar, entre otras muchas cuestiones, los cambios en las áreas de incumbencia, las partidas presupuestarias, las conexiones personales de los/as funcionarios/as, sus márgenes de acción y grado de supervivencia, la estabilidad de cada cartera en la estructura del largo plazo o de cada ministro/a en su cargo, etc.²⁹ Incluso estos análisis pueden ser de escasa precisión: en otros trabajos hemos mostrado, por ejemplo, que el Ministerio de Defensa, uno de los más estables en la historia de los gabinetes argentinos, tuvo una importancia oscilante y en general secundaria en la estructura de prioridades de los sucesivos gobiernos, tanto autoritarios como democráticos.³⁰

En este trabajo proponemos un indicador para comprender el distinto peso relativo entre jurisdicciones, su importancia dentro de cada gabinete y las prioridades de cada gobierno en términos de “áreas de gestión”: la cantidad de UAS asignadas en la estructura organizacional.

A continuación, analizaremos, para cada gabinete inicial, la estrategia de cada presidente/a en la distribución de UAS. Primero por jurisdicción (proponiendo esa distribución como indicador de jerarquización de algunas unidades por sobre otras) y luego por lo que llamaremos “área de gestión” (político-institucional, económico-productiva, social) para comprender qué área/s de política pública se volvieron predominantes en los distintos gabinetes iniciales.

El gabinete inicial de Kirchner tuvo una estructura de 10 ministerios (Defensa; Educación, Ciencia y Tecnología; Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Salud; Interior; Relaciones Exteriores, Co-

29 Abal Medina, Eberhardt, y Ariza, 2022; Bustamante y Olivares, 2016; Heredia, Gené y Perelmiter, 2012; Maravall, 2013; Ollier y Palumbo, 2016.

30 Canelo, 2012, 2019.

mercio Internacional y Culto; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y Economía y Producción), un JGM y seis SP.³¹

El Gráfico 8 muestra de qué forma Kirchner distribuyó el total de UAS por jurisdicción (ministerios, JGM o Presidencia de la Nación):

Gráfico 8: Gabinete inicial NK. Total de UAS por jurisdicción (N)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

De los datos surge una marcada asimetría en la distribución de UAS: los ministerios privilegiados fueron Economía y Planificación Federal, con 24 el primero y 17 el segundo, seguidos por las SP, con 14; mientras que las unidades menos jerarquizadas fueron Defensa (con cuatro UAS), Educación (con seis) y Desarrollo Social y Trabajo (ambas con siete).

En este gabinete inicial, y de acuerdo con la crítica situación económico-social imperante derivada de la crisis de 2001, se observa una marcada centralización de UAS en dos ministerios de tipo económico y en el círculo de colaboradores más estrechos del presidente (SP). Aunque en el conjunto del gabinete inicial se observa un mayor número de carteras políticas (y veremos que también una mayor dotación total de UAS) los ministerios económicos son escasos en cantidad en el conjunto, pero poseen mucho más poder en términos de UAS destinadas.

³¹ En relación al gabinete de su antecesor, Eduardo Duhalde, la principal novedad organizacional de este gabinete fue la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que absorbió Energía y Comunicaciones del Ministerio de Economía, Obras Públicas de la Presidencia de la Nación, y Minería y Transporte del Ministerio de Producción (Campos Ríos, 2019).

El gabinete inicial del primer mandato de Fernández de Kirchner estuvo compuesto por 11 ministerios (Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva –nuevo ministerio antes unificado con Educación–; Defensa; Interior; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Salud; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Desarrollo Social; Planificación Federal Inversión Pública y Servicios; y Economía y Producción), un JGM y seis SP.

El Gráfico 9 muestra de qué forma la presidenta distribuyó el total de UAS por jurisdicción:

Gráfico 9: Gabinete inicial CFK (1^{era}). Total de UAS por jurisdicción (N)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

Además de las similitudes en la denominación de las carteras, con la sola división de Educación y Ciencia como dos ministerios separados, el gabinete inicial de Fernández de Kirchner estableció prioridades bastante similares a las de su antecesor, en lo relativo a la ponderación de algunas jurisdicciones por sobre otras. Nuevamente, las más favorecidas en la distribución de UAS fueron el “superministerio” de Economía (24 UAS), las SP y el Ministerio de Planificación Federal (20 UAS cada una), seguidas por un crecimiento notable de la JGM, con 19 UAS (casi el doble que en el gabinete inicial de 2003). Las dotaciones menos favorecidas fueron las de algunos ministerios de tipo “social”: Educación (6 UAS), Ciencia (8) y Defensa (9).

También en este gabinete se observa una marcada centralización de UAS en ministerios de tipo económico y en el círculo de colaboradores/as más estrechos/as de la presidenta, rasgo ahora reforzado por el crecimiento de la JGM.

Durante su segundo mandato, el gabinete inicial de Fernández de Kirchner mostró un significativo avance en el proceso de “inflación” (tanto “ministerial” como “estructural”), con la incorporación de nuevas carteras y de mayor cantidad de UAS.³²

La estructura contaba con 15 ministerios: los ya estables de Educación, de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; de Defensa; del Interior; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Relaciones Exteriores y Culto; de Salud; de Justicia y Derechos Humanos; de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios; de Desarrollo Social; y de Economía y Finanzas Públicas, y los nuevos o más recientes³³ de Turismo; de Industria; de Seguridad; y de Agricultura, Ganadería y Pesca), más un JGM y cinco SP.

El Gráfico 10 muestra de qué forma Fernández de Kirchner distribuyó durante su segundo mandato a las UAS en cada jurisdicción:

Gráfico 10: Gabinete inicial CFK (2^{da}) Total de UAS por jurisdicción (N)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

Los datos muestran que las unidades jerarquizadas en términos de distribución de UAS fueron las mismas que en los gabinetes iniciales previos: JGM, Economía y Pla-

32 La aparición de nuevas carteras en las estructuras de gabinete inicial analizadas no necesariamente responde a un incremento puntual luego de la asunción presidencial; en algunos casos, hay carteras “heredadas” creadas por la gestión anterior. Por ejemplo, y entre otros, el caso del Ministerio de Seguridad incorporado a la estructura por Fernández de Kirchner en diciembre de 2010, durante su primera presidencia.

33 En el año 2014, por fuera del período de gabinete inicial, también Cultura adquirió rango de ministerio.

nificación continúan a la cabeza con 23, 21 y 17 UAS respectivamente. Sin embargo, se observan dos novedades en relación con las estructuras de 2003 y 2007-2008: la primera es la ratificación del crecimiento de Desarrollo Social, con 19 UAS (en el gabinete inicial anterior contaba con 16 UAS) y la segunda es la incorporación a este grupo de empoderadas carteras de la de Agricultura, con 17 UAS, superando incluso a las SP. Asimismo, se destaca en el conjunto otra cartera creada en 2010, el Ministerio de Seguridad, que continuará con su ciclo ascendente en el gabinete inicial de Macri.

Se observa así, durante el inicio del segundo mandato de Fernández de Kirchner, el puntapié inicial para la diversificación de las carteras de tipo económico, como vimos, centralizadas en el pasado.

El gabinete inicial de Macri consolidará en 2015-2016 el punto más alto de “inflación estructural” y de “inflación ministerial”, mantenida luego por Alberto Fernández pese a la ya analizada reducción de 2018. Los ministerios ascenderán a 20 (Comunicaciones; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Cultura; Turismo; Salud; Justicia y Derechos Humanos; Educación y Deportes; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Defensa; Modernización; Relaciones Exteriores y Culto; Transporte; Hacienda y Finanzas Públicas; Desarrollo Social; Energía y Minería; Producción; Agroindustria; Interior, Obras Públicas y Vivienda; y Seguridad), más un JGM y tres SP.

El Gráfico 11 muestra la distribución de UAS por jurisdicción realizada por el presidente Macri en 2015-2016:

Gráfico 11: Gabinete inicial MM. Total de UAS por jurisdicción (N)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

La presidencia de Macri trajo varias novedades. En primer lugar, modificó las jerarquías entre unidades que habían marcado el ciclo kirchnerista previo: la cartera más robusta ahora fue Seguridad (24 UAS), seguida por Interior, Obras Públicas y Vivienda, y Agroindustria (21 UAS cada una), Producción y JGM (20 cada una). Las unidades menos dotadas fueron Comunicaciones (6), Ciencia y Tecnología y Ambiente (8 cada una) y Cultura y Turismo (9 cada una). En segundo lugar, es de destacar la jerarquización de Seguridad al tope de las carteras políticas y del gabinete en su conjunto; en tercer lugar significó, como veremos más adelante, la menor presencia de UAS para áreas de gestión social; y finalmente, consolidó el proceso de diversificación de carteras económicas iniciado por Fernández de Kirchner.

El gabinete inicial de Fernández mantuvo, como mencionamos, la estructura de 20 ministerios consagrada por Macri al inicio de su gestión, pero con algunos cambios de denominación. El nuevo organigrama estaba compuesto por los ministerios de Cultura; de Ambiente y Desarrollo Sostenible; de Obras Públicas; de Mujeres, Géneros y Diversidad; de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Territorial y Hábitat; de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Salud; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Transporte; de Turismo y Deportes; del Interior; de Defensa; de Justicia y Derechos Humanos; de Seguridad; de Educación; de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; de Desarrollo Social; de Economía; y de Desarrollo Productivo. A la estructura se sumaba la JGM y 4 SP.

El Gráfico 12 muestra de qué forma Fernández distribuyó el total de UAS por cada jurisdicción:

Gráfico 12: Gabinete inicial AF. Total de UAS por jurisdicción (N)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

El principal rasgo de la estructura del gabinete inicial de Fernández fue la rejerarquización de algunas unidades políticas, sobre todo, la JGM (que ya hemos trabajado más arriba), que alcanzó una dotación de UAS por unidad récord para todo el período 2003-2020: 30 UAS.

Este verdadero “superministerio” político fue seguido en importancia por dos unidades de tipo económico: el Ministerio de Desarrollo Productivo (con 22 UAS) y el Ministerio de Economía (19 UAS). A continuación, se ubicaron Desarrollo Social (17) y las SP (en sintonía con la preponderancia otorgada a la JGM) con 16 UAS. Las unidades menos favorecidas fueron Cultura (6 UAS), Ambiente (8), Obras Públicas (9), y Mujeres (principal innovación de esta estructura,³⁴ aunque de carácter residual en términos de UAS) y Ciencia y Tecnología (ambas con 10 UAS cada una).

El segundo rasgo característico del gabinete de Fernández fue, en el marco de la misma diversificación de las unidades económicas, el de su empoderamiento, especialmente en los casos de los ministerios de Desarrollo Productivo y Economía.

Cantidad y distribución de UAS por área de gestión

Clasificar en grandes “áreas” la diversidad de unidades funcionales de los gabinetes puede ser controvertido, por las recurrentes fusiones, cambios de jerarquía, redistri-

³⁴ Canelo y Duarte Avalos, 2023.

bución de funciones o de nominación que suelen producirse, como mencionamos al inicio de este trabajo, desde el momento de asunción de cada presidencia hasta el final de cada mandato presidencial. Sin embargo, algunos estudios, comenzando por el clásico trabajo de Altman,³⁵ han ensayado distintos agrupamientos, tomando como referencia el tipo de incumbencia de cada cartera y la relativa estabilidad en sus funciones, etc.³⁶

En otro trabajo³⁷ hemos propuesto una clasificación de las unidades, que retomaremos aquí, en tres grandes “áreas de gestión” de acuerdo con la función primordial que cumplieron las unidades funcionales/jurisdicciones más altas (ministerios) en el conjunto del organigrama y en el largo plazo. Dentro del “área social” incluiremos los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Salud, Educación, Cultura, Desarrollo Territorial y Hábitat, y Mujeres, Géneros y Diversidad; dentro del “área político-institucional” a la JGM, a las SP, y a los ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, Defensa y Modernización; y finalmente, en el “área económico-productiva” a los ministerios de Economía, Hacienda, Finanzas, Industria, Agricultura, Planificación, Obras Públicas, Agroindustria, Producción, Transporte, Ciencia y Tecnología, Turismo, Ambiente, Desarrollo Productivo, Comunicaciones, Energía y Minería.

El Gráfico 13 muestra el porcentaje de UAS destinado por Kirchner a las distintas áreas de gestión (político-institucional, económico-productiva o social) de su gabinete inicial en 2003:

Gráfico 13: Gabinete inicial NK. Total de UAS por área de gestión (%)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

35 Altman, 2008.

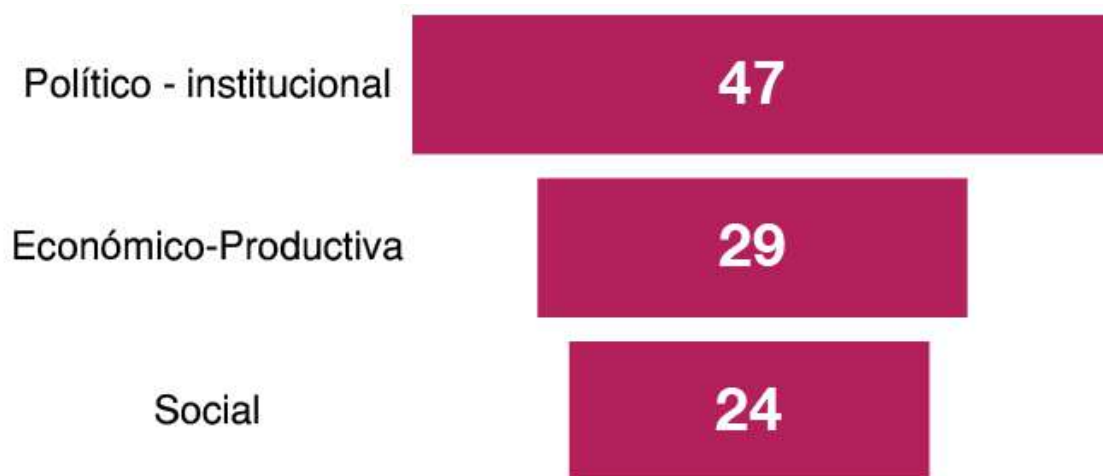
36 Ver, por ejemplo, Giorgi, 2014; Gené, 2023 y Joignant, 2011.

37 Canelo, 2021a.

Como vemos, en el conjunto del gabinete inicial de 2003 el mayor porcentaje (44%) de las 123 UAS fue asignado a unidades funcionales de las áreas político-institucionales (Defensa; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Interior; JGM; Relaciones Exteriores y SP). En segundo lugar se ubicaron las áreas económico-productivas, con un 33% (Planificación Federal y Economía y Producción), y por último (23%) las sociales (Educación, Ciencia y Tecnología; Desarrollo Social; Trabajo y Salud).

El Gráfico 14 muestra el porcentaje de UAS destinado por Fernández de Kirchner a las distintas áreas de gestión de su gabinete inicial en 2007-2008:

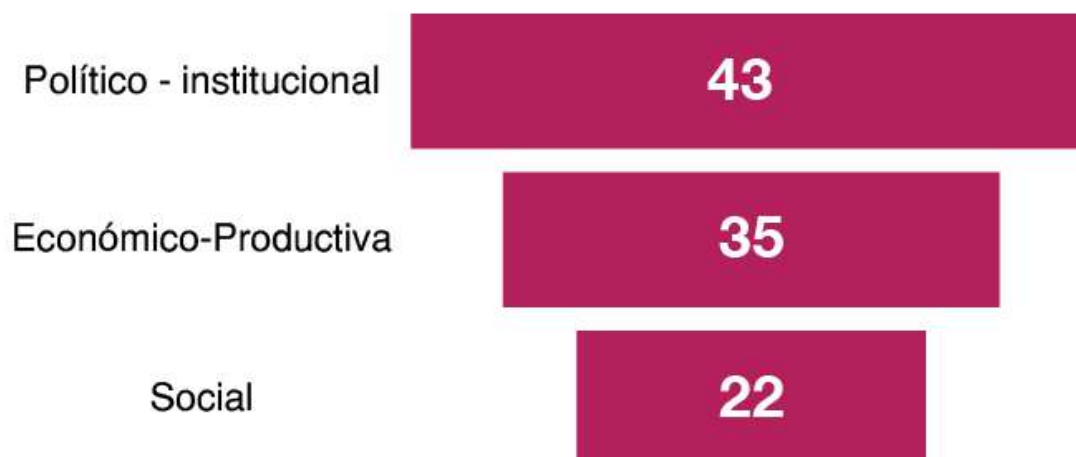
Gráfico 14: Gabinete inicial CFK (1^{era}). Total de UAS por área de gestión (%)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

Observamos aquí un peso relativo de las distintas áreas bastante similar a la del gabinete de su predecesor, confirmando las continuidades entre ambas estructuras organizacionales que mencionamos más arriba. Sin embargo, las áreas político-institucionales crecen en peso por sobre las económico-productivas: 47% sobre 29%; mientras que las áreas sociales continúan presentando la menor proporción de UAS (24%).

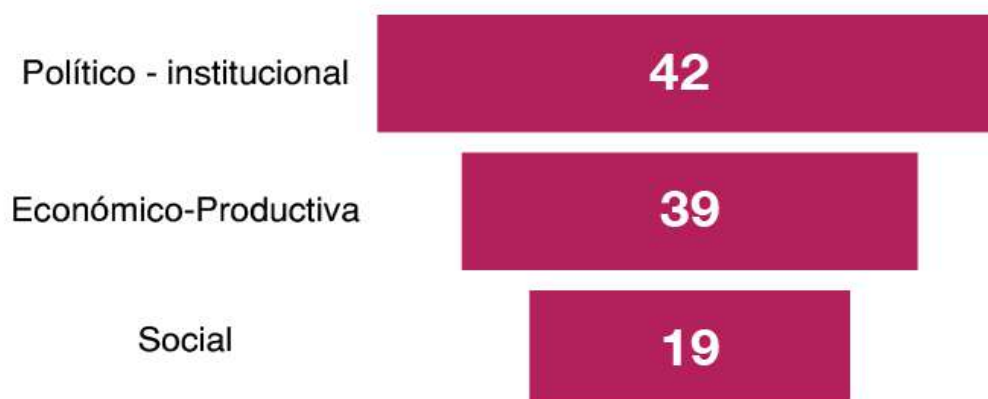
En el gabinete inicial de su segunda presidencia Fernández de Kirchner operó no solo una diversificación (como ya mencionamos) sino además una rejerarquización de las áreas económico-productivas en términos de distribución de UAS (35%). Este avance del problema de “la economía” en la agenda de la presidenta se realizó en detrimento de las áreas político-institucionales (que se redujeron de 47% a 43%) y también de las sociales (22%), como muestra el Gráfico 15:

Gráfico 15: Gabinete inicial CFK (2^{da}). Total de UAS por área de gestión (%)

Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

Hasta aquí, los tres gabinetes iniciales del ciclo kirchnerista (2003, 2007-2008 y 2011-2012) muestran una tendencia que luego se confirmará para todo el período observado (con algunos matices): las áreas políticos-institucionales de los gabinetes iniciales serán en general las más fortalecidas por los/as presidentes/as en términos de asignación de UAS, seguidas por las económico-productivas (en progresiva diversificación), mientras que siempre en último lugar encontraremos las áreas sociales.

El Gráfico 16 muestra el porcentaje de UAS destinado por Macri a las distintas áreas de su gabinete inicial en 2015-2016:

Gráfico 16: Gabinete inicial MM. Total de UAS por área de gestión (%)

Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

Este gabinete inicial marca (aún dentro de la tendencia arriba mencionada) tres novedades. La primera es que las UAS destinadas a las áreas económico-productivas alcanzan su mayor peso, tanto histórico como dentro de la estructura organizacional de 2015-2016, con un 39%, acercándose a las político-institucionales (42%). La segunda, vinculada con la anterior, es que explicita, incluso desde la denominación, el *blend* de funciones característico de las unidades de los gabinetes: por ejemplo, Interior (clásico ministerio de tipo político) incluyó Obras Públicas (de tipo económico) y Vivienda (de tipo social). La tercera es que el peso de las áreas sociales, que continúan siendo las menos dotadas del conjunto, se reduce a su menor proporción relativa durante todo el período 2003-2020 (19%).

El Gráfico 17 muestra de qué forma Fernández distribuyó en 2019-2020 las UAS por área de gestión en su gabinete inicial:

Gráfico 17: Gabinete inicial AF. Total de UAS por área de gestión (%)

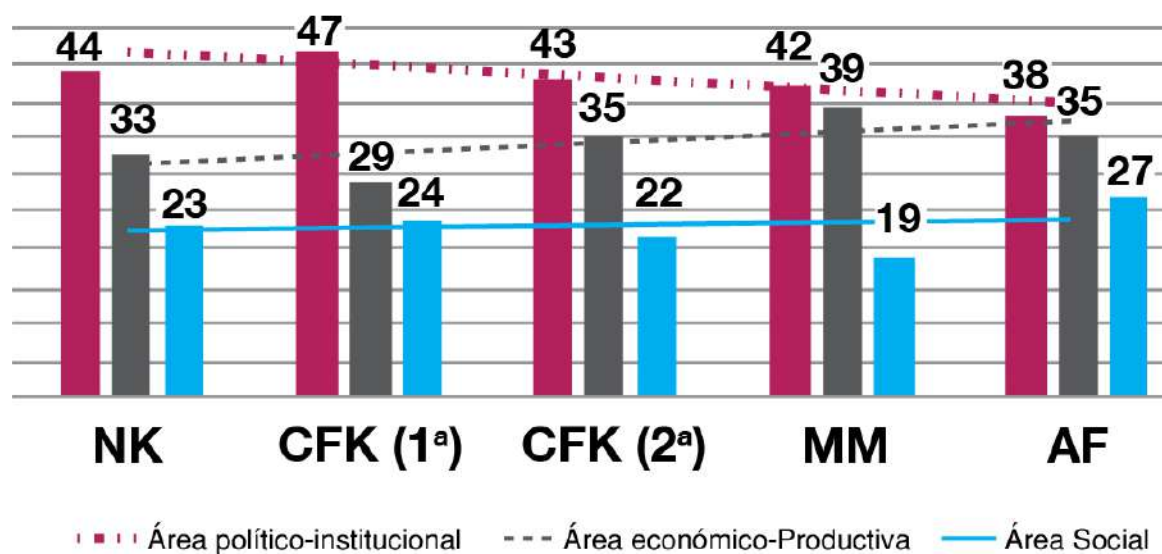


Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

El gabinete inicial de 2019-2020 fue el más equilibrado en términos de peso relativo de las diferentes áreas de gestión: las político-institucionales ganaron el 38% de las UAS, las económico-productivas el 35% y las sociales se mostraron en su punto relativo más alto, con un 27% del total de UAS, aunque siempre en último lugar.

Por último, el Gráfico 18 muestra en forma comparada la evolución de la distribución de UAS por área de gestión en los cinco gabinetes iniciales aquí analizados:

Gráfico 18: Evolución de la distribución de la UAS por área de gestión por gabinete inicial (%)



Fuente: *Elaboración propia en base a dato del Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina*

El ejercicio realizado permite identificar tres tendencias en la evolución del peso relativo de cada área de gestión en los gabinetes iniciales de la serie 2003-2020. La primera es la constante primacía (aunque leve descenso) del área político-institucional por sobre las demás; la segunda es la creciente importancia de las áreas económico-productivas, que se aproximan hasta casi emparejarse con las políticas; y la tercera es el menor peso relativo, en este caso crónico, de las UAS destinadas a áreas de gestión social en los cinco gabinetes analizados.

Conclusiones

En este trabajo analizamos el proceso de “inflación estructural” de la estructura de los gabinetes presidenciales de la República Argentina entre 2003 y 2020, mediante el estudio de las unidades a cargo de autoridades superiores (UAS) (ministerios, Jefatura de Gabinete, Secretarías de la Presidencia, secretarías y subsecretarías) de la Administración Centralizada.

El análisis de la evolución cuantitativa de las UAS por gabinete muestra que, efectivamente, la estructura del gabinete creció, tanto en conjunto como en todas las jerarquías de UAS. El primer hallazgo de este trabajo es que la “inflación ministerial” más visible encubrió una “inflación estructural” aún mayor, que promedió el 141% (de 123 UAS en 2003 a 297 UAS en 2020).

Entre 2003 y 2020 la cantidad de ministerios (sumando a la JGM) se incrementó en

forma constante para alcanzar el 91% y estabilizarse con Macri y Fernández. Los dos momentos de mayor incremento fueron el primer gabinete inicial de Fernández de Kirchner y el de Mauricio Macri.

Si la cantidad de ministerios aumentó, aumentaron más aún las UAS dependientes de los mismos. Entre 2003 y 2020 las secretarías se incrementaron 154% y 158% las subsecretarías, y es de destacar que este crecimiento no se detuvo ni siquiera con la estabilización de las unidades superiores. Nuevamente Fernández de Kirchner (ahora durante su segunda presidencia) y Macri fueron quienes decidieron los mayores incrementos en relación con cada gabinete inicial inmediatamente anterior.

El segundo hallazgo de este trabajo es que el crecimiento de la estructura organizacional (que se justificaba por la necesidad de paliar los efectos más crudos de la crisis de 2001) no paró de crecer luego de cerrado ese ciclo. La vocación por la “inflación estructural” no estuvo determinada ni por el signo político o ideológico del/la presidente/a, ni por los objetivos de la gestión, y se prolongó en forma constante hasta 2020.

Tanto el incremento de la estructura como el extenso uso de las capacidades de nominación fueron característicos de todos/as los/as presidentes/as, aunque hayan perseguido objetivos y prioridades de gestión diferentes y aún opuestos.

En relación con lo anterior, el tercer hallazgo de este análisis es que reducciones aparentemente drásticas de las estructuras más visibles (ministerios) pueden encubrir reducciones mucho menos drásticas del conjunto. Esto resulta especialmente claro en el caso de la reforma de 2018 de Macri, un presidente consagrado por el voto popular a una fuerza política partidaria del impulso a lo privado, de la reducción del gasto público y de una menor intervención estatal en la economía. Incluso con una reducción de los ministerios a la mitad, el resultado concreto de esta “reestructuración” fue de tan solo el 11,5% de reducción de la estructura. Nuevamente, es evidente que con contar ministerios no alcanza.

En cuarto lugar, el análisis de distribución de las UAS en cada gabinete permitió identificar algunos rasgos de las prioridades de política pública de cada gestión. Observamos una primera etapa, correspondiente a los gabinetes iniciales kirchneristas (2003-2012), caracterizada por una marcada concentración de UAS en carteras de gestión económica y en el círculo de colaboradores más estrechos de los/as presidentes/as. Aunque la cantidad de carteras económicas fue menor en relación a los gabinetes posteriores, las mismas estuvieron apuntaladas por mayores dotaciones de UAS; mientras que las unidades políticas fueron más numerosas en el conjunto del gabinete, representando en el conjunto la mayor distribución de UAS. La única cartera de tipo social ponderada fue Desarrollo Social, durante el gabinete inicial de la primera presidencia de Fernández de Kirchner.

Es durante el segundo mandato de Fernández de Kirchner que se produce el primer pico de “inflación ministerial”, con la incorporación de nuevas carteras. En este gabinete se advierte el inicio de la diversificación de las carteras económicas y su jerarquización en términos de UAS, que se profundizarán con Macri y Fernández.

El gabinete inicial de Macri consolidará el punto más alto de “inflación estructural”. A partir de 2015-2016 se modificaron las jerarquías entre unidades que habían marcado el ciclo kirchnerista previo; el Ministerio de Seguridad fue colocado al tope de la jerarquía de las carteras políticas (en este caso, punitivas) y del gabinete en su conjunto; y consolidó el proceso de diversificación de carteras económicas iniciado por Fernández de Kirchner.

El principal rasgo de la estructura del gabinete inicial de Fernández fue el marcado crecimiento de la JGM, que se transformó en el “superministerio” político, con una dotación de UAS récord tanto para su propio gabinete inicial como para todo el período 2003-2020. Este “megaministerio” fue seguido en importancia, en dotación de UAS, por 2 unidades económicas: Desarrollo Productivo y Economía.

En suma, si bien las jerarquías entre UAS fueron cambiantes en cada gabinete, en el largo plazo se advierte la importancia de las más cercanas al/la presidente/a (las Secretarías de la Presidencia y la Jefatura de Gabinete) y la diversificación y jerarquización de las UAS de tipo económico.

Finalmente, y en quinto lugar, el estudio de la distribución de UAS por área de gestión muestra tres tendencias generalizadas en los cinco gabinetes iniciales estudiados en este trabajo. La primera es la primacía del área político-institucional por sobre las demás. La segunda es el crecimiento ininterrumpido de las UAS destinadas a las áreas económico-productivas, que se robustecen progresivamente hasta casi emparentarse con las políticas, especialmente a partir de 2015-2016. La tercera es que las áreas de gestión social son, en todos los gabinetes, las áreas menos jerarquizadas por los presidentes del ciclo estudiado, presentando su menor peso relativo en 2015-2016.

En suma, aun en el marco de un “ciclo estadocéntrico”, caracterizado por una constante “inflación estructural” del gabinete presidencial, la intervención estatal parece haber estado orientada cada vez más por preocupaciones de tipo económico. Tanto la creciente diversificación (cada vez más ministerios) del área económica, como su ascenso ininterrumpido en las dotaciones de UAS muestran que, para los/as últimos/as presidentes/as argentinos/as, independientemente de su orientación político-ideológica y de sus cambiantes prioridades de gestión, el gran tema de política pública a resolver fue la economía.

Un problema para el que la “inflación estructural” fue una herramienta útil al principio, durante los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2001, pero que se volvió, al menos, impotente después, a la hora de resolver varios de los déficits crónicos de la economía y de la sociedad argentinas.³⁸

Fecha de recepción: 28 de enero de 2025

Fecha de aprobación: 4 de octubre de 2025

Fuentes primarias

Boletín Oficial de la República Argentina, Presidencia de la Nación, República Argentina. Período 25/5/2003 al 10/3/2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/> Disponible el 28/1/2025.

Bibliografía

Abal Medina, J., Eberhardt, M. L., y Ariza, L. (2022). Ministros y ministerios en los comienzos del Estado argentino. Composición y rotación de los gabinetes presidenciales (1862-1898). *Estudios Sociales Del Estado*, 7(14). <https://doi.org/10.35305/ese.v7i14.274>

38 Solo como muestra de estos problemas recurrentes, mencionamos aquí algunos indicadores seleccionados de acuerdo con los datos disponibles para el caso argentino. Según el Banco Mundial, la evolución de la desigualdad, luego de una reducción sustantiva entre 2003 (Gini=0,51) y 2013 (0,41), mostró un comportamiento “serrucho” con 2 picos de incremento de 0,43 en 2019 y de 0,42 en 2021; de acuerdo con la misma fuente, el crecimiento del PBI (% anual) fue errático, desde el -10,9% en 2002 a picos de crecimiento del 9% (2007), 10,1% (2010) y 10,4% en 2021, pero con bajas de -5,9% (2009) y de -9,9% (2020). (Grupo Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/pais/argentina?view=chart>). En cuanto a la tasa de pobreza, de acuerdo con Tornarolli (2024) la misma subió bruscamente en 2002 tras la salida del régimen de Convertibilidad, cuando superó el 65%. Luego de recuperar en 2006 el terreno perdido entre 1999 y 2002 continuó cayendo hasta 2013, cuando representó el 26,1%. A partir de dicho año, la pobreza inició un ciclo ascendente con picos de 32% (2014), 35,4 % (2019) y 42% en 2020 (a principios de 2024 ya representaba el 50%). Finalmente, según Libman, Salles, Schteingart y Zack (2024), entre 2002 y 2003 la tasa de inflación se redujo del 41% anual a menos del 4%, pero desde 2004 en adelante Argentina comenzó a experimentar una suba sostenida en la inflación, que llegó al 211% anual durante 2023; en los últimos 15 años, la inflación argentina fue de las más altas del mundo. Otros indicadores más sintéticos para el largo plazo sobre la evolución reciente del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Argentina pueden encontrarse en PNUD (2022).

Altman, D. (2008). Political Recruitment and Candidate Selection in Chile, 1990 to 2006: The Executive Branch. En P. Siavelis y S. Morgenstern (eds.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (pp. 241-270). Philadelphia: Pennsylvania State University Press.

Altman, D. y Castiglioni, R. (2008). Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18, 15-39. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2009000100005

Amorim Neto, O. (1998, septiembre). *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. Ponencia presentada en 1998 meeting of the Latin American Studies Association. Illinois, Estados Unidos.

Amorim Neto, O. (2006). The Presidential Calculus. Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39, 415-440.

Armesto, A. y Olmeda, J. C. (2018). Oposición legislativa y patronazgo político. Gasto en empleo público de los estados en México, 2001-2012. *Región y sociedad*, 30(71), 1-27. <https://doi.org/10.22198/rys.2018.71.a773>

Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119-142. <https://doi.org/10.14201/alh.10245>

Camerlo, M. y M. E. Coutinho (2019). Ministros y afiliación partidaria. Una propuesta metodológica aplicada al caso argentino. *América Latina Hoy*, 81, 99-118. <https://doi.org/10.14201/alh20198199118>

Campos Ríos, M. (2019). El gabinete argentino en democracia: de Alfonsín a Fernández. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(1), 103-162. Recuperado de www.publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/135

Canelo, P. (2012). “Un ministerio de tercera línea”. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos. *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, V(9), 319-329. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/197809>

Canelo, P. (2019). Ministros técnicos y ministros políticos. La ‘cuestión de la Defensa’ en la Argentina desde 1966 a la actualidad. En P. Canelo y M. Heredia (comps.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus élites* (pp. 157-180). Buenos Aires: UNSAM Edita.

Canelo, P. (2021a). Género y poder en Argentina. Las elites ejecutivas de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández. *América Latina Hoy*, 87, 127-150. <https://doi.org/10.14201/alh.202187>

Canelo, P. (2021b). Volvimos mujeres. Participación, atributos y reclutamiento del personal político femenino en el gabinete inicial del presidente Alberto Fernández. *Estudios Sociales del Estado*, 7(14), 1-36. <https://doi.org/10.35305/ese.v7i14.268>

Canelo, P. et al. (2024). *Elites políticas argentinas. Perfil sociológico de los gabinetes iniciales de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández (2003-2020)*. Buenos Aires: Observatorio de las Elites del Área de Estudios Políticos y Sociales de FLACSO Argentina (OE-FLACSO). Recuperado de <https://www.flacso.org.ar/investigaciones/oe-flacso-observatorio-de-las-elites-de-la-flacso/>

Canelo, P. y Duarte Avalos, G. (2023). El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad durante el gobierno de Alberto Fernández. Del Volvimos Mujeres a los rigores de la crisis política. *Descentrada*, 7(2), e215. <https://doi.org/10.24215/25457284e215>.

Canelo, P., Castellani, A. y Heredia, M. (2015, julio). Perfil sociológico de las elites políticas y económicas argentinas entre 1976 y 2001. Ponencia presentada en XI Jornadas de Sociología de la UBA “Coordenadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpos, saberes”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://cdsa.academica.org/000-061/721>.

Canelo, P., Lascurain, M. C. y Salerno, A. (2020). La “nueva derecha” en la provincia de Buenos Aires. Perfil sociológico del gabinete inicial de la gobernadora María Eugenia Vidal (2015). *Revista Cuadernos*, (57), 95-115. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/144812>.

Carreras, M. (2013). Presidentes *outsiders* y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori. *América Latina Hoy*, 64, 95-118. <https://doi.org/10.14201/alh.10244>.

Chasquetti, D., Buquet, D. y Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, 64, 15-40. <https://doi.org/10.14201/alh.10230>

Coutinho, M. E. (2013). De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial. En M. D'Alessandro y A. Gilio (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial* (pp. s/d). Buenos Aires: INAP y Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Dávila, M., A. Olivares y O. Avendaño (2013). Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, 64, 67-94. <https://doi.org/10.14201/alh.10232>.

De Luca, M. (2011). Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. En A. Malamud y M. De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 37-48). Buenos Aires: EUDEBA.

Escobar Lemmon, M. C. y Taylor Robinson, M. M. (2009). Getting to the top. Career paths of women in Latin American Cabinets. *Political research quarterly*, 62 (4), 685-699. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/25594440>

Gené, M. (2023). El gabinete y sus elencos: Expertise, destrezas políticas y anclajes sociales en los ministerios argentinos (1983-2019). *Trabajo y Sociedad*, 40(1), 149-167. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/218954>

Giorgi, G. (2020). El expertise como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión social en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000. *Trabajo y Sociedad*, 34(XXI), 23-47. Recuperado de <https://www.unse.edu.ar/trabajoysoiedad/34%20GIORGI%20GUIDO%20Expertise%20en%20politica.pdf>

Giorgi, G. (2014). Ministros y ministerios de la Nación: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011). *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Pacífico*, XLI, 103-139. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/2926>

González Bustamante, B. y Olivares, A. (2016). Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Colombia Internacional*, 87, 81-108. <https://doi.org/10.7440/colombiaint87.2016.04>

GPS del Estado (2017). *El estado del Estado en la Argentina. Qué hace, cuánto mide y cómo gasta el sector público nacional*. Buenos Aires: CIPPEC y ASAP. Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/el-estado-del-estado-en-argentina/>

Grindle, M. (2012). *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.

Heredia, M., Gené, M. y Perelmiter, L. (2012). Hacia una socio-historia del gabinete nacional. *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, V(9), 294-331. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/197805>

Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, 33, 91-105. Recuperado de <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i33.356>

Inácio, M. (2018). Presidentially led coalitions: portfolio allocation in Brazil (1985-2016). En M. Camerlo y C. Martínez-Gallardo (comps.), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets* (pp.111-138). London: Routledge.

Joignant, A. (2011). Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010). En A. Joignant y P. Güell (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (pp. 49-76). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Krook, M. L. y O'Brien, D. Z. (2012): All the president's men? The Appointment of female cabinet ministers worldwide. *The Journal of Politics*, 74(3), 840-855.

Libman, E., Salles, A., Schteingart, D. y Zack, G. (2024). Inflación. Argendata. Fundar. Recuperado de <https://argendata.fund.ar/topico/inflacion/>

Llano, M. M. (2016). Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras, *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 16(27), 129-160. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646005>

Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Maravall, J. M. (2013). La democracia y la supervivencia de los gobiernos. *Revista Española De Ciencia Política*, 15, 9-45. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37429>

Martínez-Gallardo, C. (2014). Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability, *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 3-38. Recuperado de <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/761/759.html>

Moe, T. (1985). The Politicized Presidency. En J. E. Chubb y P. E. Peterson (eds.), *The New Direction in American Politics* (pp. s/d). Washington: Brookings Institution. <https://doi.org/10.2307/1958299>

Moe, T. y S. Wilson (1994). Presidents and the Politics of Structure. *Law & Contemporary Problems*, 57(2), 1-44. <https://doi.org/10.2307/1192044>

Ollier, M. M., y Palumbo, P. (2016). ¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015). *Colombia Internacional*, 87, 53-80. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81245608004>

Pomares, J. et al. (2014). Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983. *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, 138, 1-9. Recuperado de <https://oear.cippec.org/analisis/los-caballeros-de-la-mesa-chica-la-logica-de-designacion-de-los-gabinetes-desde-1983/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022). *El Mapa del Desarrollo Humano en Argentina*. Serie Políticas para la recuperación, Documento de

Trabajo N°4. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. Recuperado de <https://www.undp.org/es/argentina/publicaciones/el-mapa-del-desarrollo-humano-en-argentina>

Samuels, D. (2007). Separation of Powers. En C. Boix y S. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 703-726). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0029>

Serrafero, M. (2003). La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso de De la Rúa. *Revista SAAP*, 1(2), 247-272. Recuperado de <https://revista.saap.org.ar/articulos/revista-saap-volumen-1-2.html>

Suarez, W. C. (1985). El gabinete en América Latina: organización y cambio. *Contribuciones*, II(1), s/d.

Tornarolli, L. (2024). Pobreza. Argendata. Fundar. Recuperado de <https://argendata.fund.ar/topico/pobreza/>