

# **Recursos institucionales del Poder Ejecutivo y performance presidencial. El gabinete de ministros: diseño, importancia ministerial y funcionamiento**

**María Eugenia Coutinho**

## **Abstract**

Ya sea en contextos de gobiernos monopartidistas o de coalición, el poder unilateral del presidente para conformar el gabinete, y la posibilidad de definir la arquitectura organizacional de la cúpula del Ejecutivo, son importantes recursos institucionales no solo para dar señales sobre las prioridades de la gestión sino para obtener capital político adicional y resolver cuestiones de agencia. El diverso uso que han realizado los presidentes de estas herramientas da cuenta de su naturaleza contingente a otros factores del sistema político, al contexto y al estilo de liderazgo. La literatura local y regional se ha enfocado principalmente en los patrones de designación de los ministros según sus perfiles político-partidarios, pero ha dejado de lado el análisis del diseño del gabinete, esto es la cantidad de carteras y la distribución de competencias entre ellas. Esta configuración, lejos de ser invariable, registra importantes modificaciones entre diferentes gobiernos y dentro de una misma administración, alterando la relevancia de los ministerios y, en consecuencia, la distribución de poder entre ministros. El análisis propuesto integra ambas dimensiones, comparando las estrategias presidenciales hacia el gabinete durante el gobierno del presidente De la Rúa y la crisis que culminó en su renuncia, y las administraciones posteriores que se propusieron recomponer el poder presidencial.

## **I - Introducción**

El poder unilateral del presidente sobre el gabinete es uno de los rasgos que caracterizan al presidencialismo argentino. Este poder implica no solo la designación y remoción de sus ministros sino también la posibilidad de determinar la estructura y organización de los ministerios y controlar las políticas públicas y la burocracia. Desde la redemocratización hasta la actualidad, la organización ministerial, la cantidad de carteras y las atribuciones de los ministros varían significativamente, e incluso, dentro de una misma administración. Sin embargo, conocemos muy poco sobre la dinámica política de estas variaciones, siendo una de las dimensiones de la agenda sobre los gabinetes menos estudiadas en la región en general y en Argentina en particular (Bonvecchi y Scartascini, 2014).

El diseño del gabinete es sobre todo un recurso estratégico de los presidentes que vincula componentes estructurales y políticos, definiendo la delegación y la distribución de la autoridad gubernamental entre diferentes actores. A su vez, el diseño del gabinete se vincula con la importancia relativa de los ministerios, un aspecto clave al momento de conformar un gabinete de ministros.

“Reconstruir el poder político e institucional de la Nación” fue uno de los objetivos que Eduardo Duhalde planteó en su discurso de asunción como presidente interino cuando

fue designado por la Asamblea Legislativa en enero de 2002 para completar el mandato trunco de Fernando de la Rúa. Aludía así a la necesidad de superar la profunda descomposición de la política y de la institución presidencial que generó la crisis del 2001. A lo largo de estos años la institución presidencial recuperó centralidad a partir de la utilización de un conjunto de recursos institucionales.

En este trabajo nos concentraremos en analizar la utilización, desde el 2001 hasta la actualidad, de los recursos presidenciales vinculados con el diseño de los gabinetes y la estructura del Ejecutivo, con la intención de incorporar al debate algunos aspectos no muy presentes en la agenda de estudios. Para ello analizaremos tres cuestiones: la evolución del tamaño del gabinete y la distribución de competencias, la importancia relativa de los ministerios y las transformaciones en la estructura del Ejecutivo a partir de la observación de sus diferentes componentes. El análisis pretende trascender los aspectos meramente formales, entendiendo que la modificación de la estructura gubernamental obedece a motivaciones estratégicas que le permiten a los presidentes llevar a cabo su agenda y resolver problemas de delegación y agencia.

## **II- Estado del arte**

El estudio de los gabinetes de gobierno latinoamericanos surge en gran medida como una reacción a las posiciones escépticas sobre su relevancia en sistemas presidenciales, con agendas de investigación que, primero, se concentraron en la frecuencia, características y viabilidad de los gobiernos de coalición (e.g., Deheza, 1998; Amorim Neto, 2006; Chasquetti, 2008; Chaisty et al., 2018), y luego, avanzaron en el análisis de las características individuales de los ministros integrantes de dichos gobiernos y las dinámicas de reclutamiento y gobernabilidad asociadas (e.g., Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2016 ; Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018).

La dimensión organizacional de los gabinetes podría considerarse como un tercer momento analítico en dicha trayectoria. Se trata de un área de estudios aún marginal en casi toda América Latina, pero emergente en la literatura internacional, con avances relevantes en el análisis de la jerarquización interna de los ministerios. Esta línea de investigación incluye no solo la cantidad de carteras sino también la distribución de competencias y el tipo de organización. Un aspecto vinculado y que resulta clave es la importancia relativa de las carteras de gobierno. No todos los ministerios valen lo mismo y esta relevancia diferencial afecta dinámicas básicas vinculadas a la máxima esfera del Poder Ejecutivo.

En Argentina, la agenda de estudios de los gabinetes ministeriales se ha concentrado principalmente en los patrones de las designaciones y en los perfiles políticos y trayectorias individuales de los ministros. Algunos de estos trabajos profundizaron estos aspectos desde la sociología política de las élites (estudios de las élites y estudios prosopográficos), caracterizando los itinerarios y atributos biográficos, educativos, sociales y político-profesionales (Giorgi, 2015; Gené, 2019, Heredia, Gené y Perelmiter, 2012; Perelmiter y Paura, 2019; Canelo, 2019; Castellani y Canelo, 2017), y más

recientemente, incorporando la perspectiva de género (Canelo, 2021). Desde una perspectiva politológica, diversas investigaciones han analizado las estrategias presidenciales de designaciones ministeriales destacando principalmente su trayectoria política y pertenencia partidaria (De Luca, 2011; Camerlo, 2013; Camerlo y Coutinho, 2019; Pomares et al, 2013; Ollier y Palumbo, 2016; Bonvecchi y Zelaznik, 2012), como así también la utilización de los cambios de gabinete a lo largo del mandato (Camerlo y Perez Liñan, 2015). El objetivo predominante de estos trabajos es detectar el uso de las designaciones ministeriales por parte de los presidentes como recurso de gobernabilidad, ya sea a través de la representación partidaria, o por su afinidad con sectores organizados. Sin embargo, como señalan Camerlo y Coutinho (2019), frente a un sistema de partidos débilmente institucionalizado y volátil, como el que se configura a partir de mediados de los años 90 en la Argentina, la etiqueta partidaria dice poco sobre los aportes de los ministros en la construcción de gobernabilidad.

Pero en esta agenda, **el diseño de los gabinetes ha sido pasado por alto**, o bien, solo es mencionado de manera secundaria y excepcionalmente de manera integral, siendo una de las dimensiones de la agenda sobre los gabinetes menos estudiadas en la región en general y en Argentina en particular (Bonvecchi y Scartascini, 2014). Una de las pocas excepciones que analiza como objetivo primario la organización del Ejecutivo aunque limitándose al área económica, es el trabajo de Gilio (2013). El autor estudia cómo los presidentes distribuyen las competencias en materia de política económica entre diferentes carteras y agencias, presentando un índice que mide el grado de concentración o dispersión en el gabinete y cuánto concentran los ministros de economía en esos diseños.

Por su parte, la **relevancia ministerial** ha sido considerada como una dimensión analítica complementaria. Gené, Perisinotto y Codato (2017) analizan la supervivencia de los ministros en Brasil y Argentina observando las carteras 'principales', "tanto en términos funcionales como en términos presupuestarios" (:7). De modo más específico, Ollier y Palumbo (2016) incorporan esta dimensión para analizar los criterios de formación de los gabinetes argentinos. Diferenciándose del abordaje estándar, que trabaja sobre listas de importancia fija por país, los autores sostienen que la jerarquía de los ministerios es dinámica y condicionada por estrategias presidenciales y situaciones contextuales. El modo más extendido de mensurar la relevancia ministerial ha sido la agregación de opinión calificada mediante la encuesta de expertos. En Camerlo y Coutinho (2022), proponemos un marco analítico para determinar la importancia de los ministerios para el caso argentino. El marco ofrece una caracterización sistemática de las carteras de gobierno argentinas que distingue y analiza longitudinalmente cuatro dimensiones de importancia y pone en evidencia la pertinencia de abordajes multidimensionales y sensibles a las variaciones temporales en sistemas poco institucionalizados.

Por otra parte, una línea específica de investigación ha indagado sobre la organización del centro presidencial o presidencia institucional, conformado por las secretarías de la presidencia (Bonifacio y Salas, 1986; Camerlo y Coutinho, 2018; Coutinho, 2008, 2013; Bonvecchi, 2018; Inacio y Llanos, 2015). En algunos de estos trabajos se analiza la

interacción de este espacio con el gabinete, captando movimientos de unidades entre éste y el centro presidencial, describiendo procesos de centralización y descentralización en la estructura ejecutiva. Camerlo y Coutinho (2018), por ejemplo, utilizan un esquema analítico que distingue tres arenas de desempeño (presidencial, gubernamental, ministerial) y cinco funciones organizacionales (gestión, coordinación, interrelación, asistencia técnica y política) y analizan longitudinalmente el diseño y funcionamiento de las carteras ministeriales en el marco general del poder ejecutivo. Más acotada aún, ha sido la agenda sobre la Jefatura de Gabinete de Ministros a partir de su puesta en marcha en 1995, y dentro de ella, la función de esta figura en la coordinación del gabinete (Novaro, 2000; Serrafiero, 1994, 2003; Coutinho, 2018).

### **III - El diseño del gabinete en Argentina: Tamaño y distribución de competencias de los ministerios**

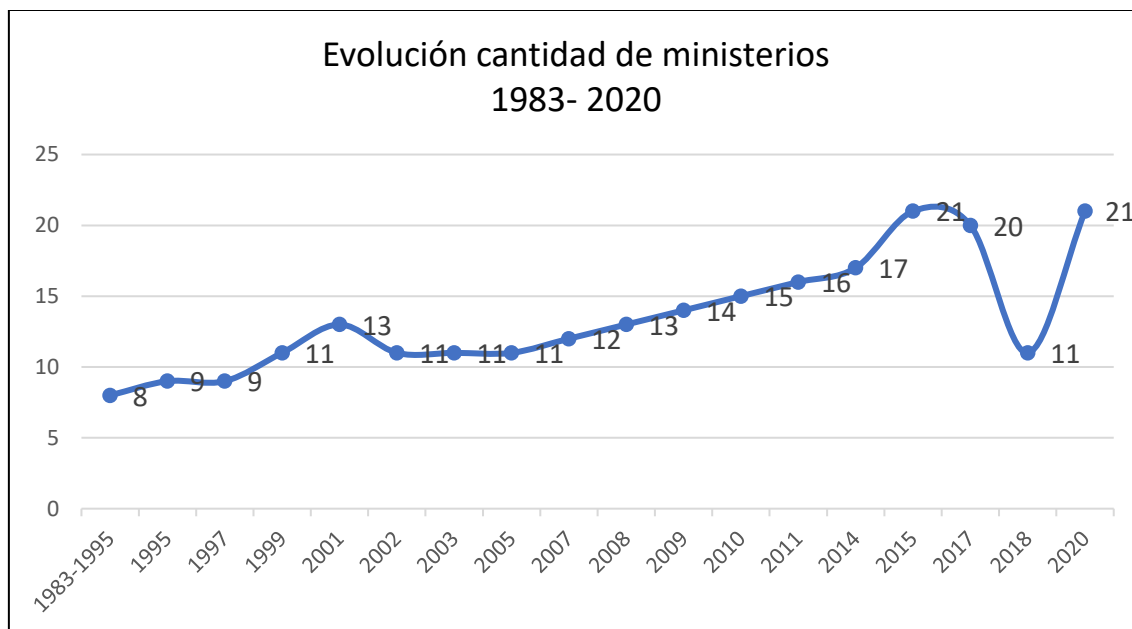
Las estructuras estatales no son rígidas ni los presidentes las toman como dadas. El poder unilateral del presidente sobre el gabinete implica no solo la designación y remoción de sus ministros sino también la posibilidad de determinar la estructura y organización de los ministerios. La literatura que analiza estos procesos de cambio organizacional reconoce diferentes explicaciones: es una señal simbólica para mostrar interés en determinada cuestión de la agenda; facilita el ejercicio del control político; es una estrategia para generar acuerdos; es el resultado de preferencias individuales e ideológicas; es una respuesta a eventos que alteran y complejizan el contexto o bien como una herramienta para mejorar procesos y generar eficiencia. Pero el diseño del gabinete es también un recurso estratégico de los presidentes que vincula componentes estructurales y políticos, definiendo la delegación y la distribución de la autoridad gubernamental entre diferentes actores. La estructura de gobierno surge de la “política de la elección estructural” (Moe, 1990) en la cual la lucha política se dirime sobre estructuras que son las que elaboran, interpretan y llevan a cabo la política pública.

Desde la redemocratización hasta la actualidad, la organización ministerial, la cantidad de carteras y las atribuciones de los ministros han variado significativamente, e incluso, dentro de una misma administración. Para analizar la evolución del diseño organizacional del Ejecutivo en estos veinte años debemos retroceder hasta la reforma constitucional de 1994 que incorporó dos innovaciones: creó la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y habilitó la posibilidad de determinar la cantidad de ministerios por una ley del Congreso, ya que hasta entonces estaba limitado a ocho carteras. En gran parte, estos dos cambios configuraron la evolución del diseño organizacional de la presidencia y tuvieron efectos a partir de los primeros años del siglo veintiuno.

A pesar de la eliminación de la mencionada restricción constitucional, la creación de nuevos ministerios se produce de manera gradual 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.

**Gráfico 1**



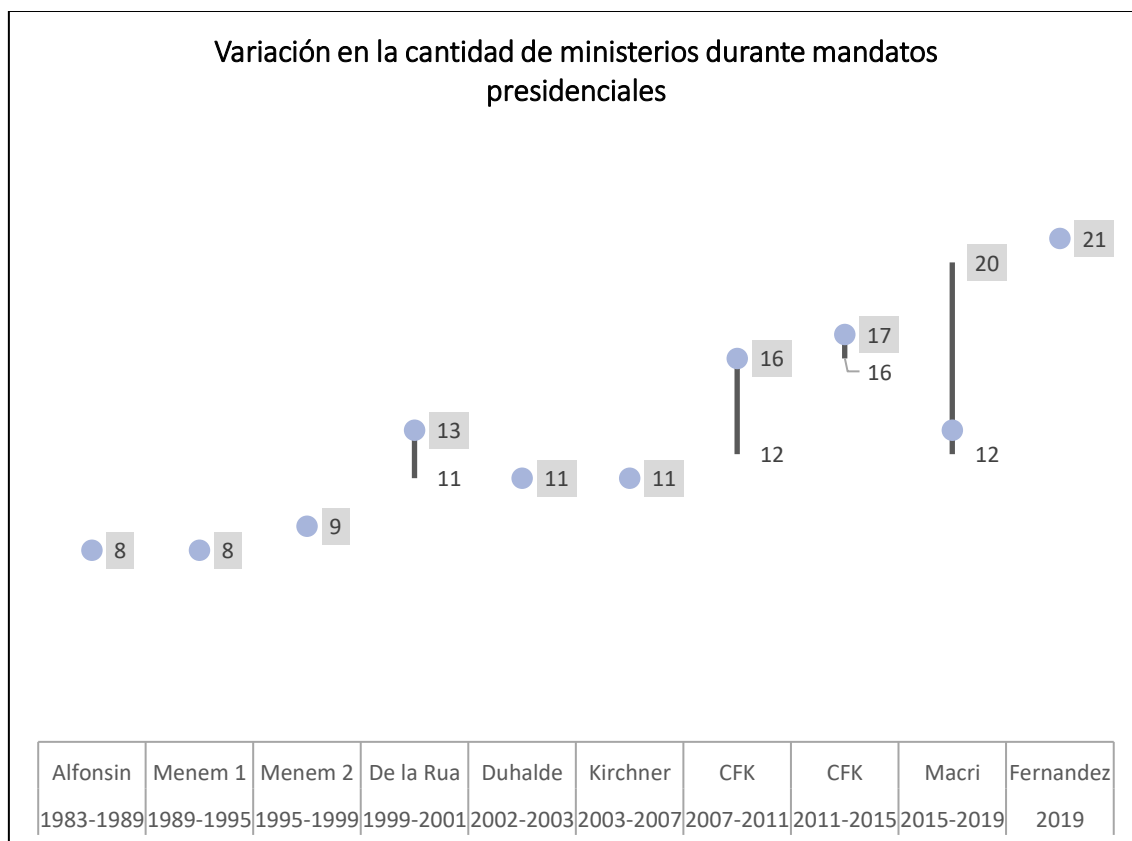
Fuente: elaboración propia

Desde el año 2001 el tamaño del gabinete oscila entre 11 y 21 carteras en una trayectoria progresiva hacia un **gabinete más expandido, especializado y diversificado**. 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 (eg. 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.

Por otra parte, como se observa en el Gráfico 2, los cambios se registran, no solo entre diferentes administraciones, sino también dentro de una misma presidencia, ya sea 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. Solo tres administraciones alteraron la cantidad de carteras durante su mandato (De la Rúa, Cristina Fernández y Macri), pero en la única oportunidad en la que se registra un rediseño del gabinete contractivo es en la gestión de Macri, fusionando carteras en un contexto de una grave crisis financiera y económica. Se eliminaron nueve carteras que pasaron en su mayor parte a integrar otras como “Secretarías de Gobierno”. Fue el caso de las

tradicionales carteras de Salud y Trabajo, Agroindustria,<sup>1</sup> Ciencia y Tecnología, Cultura, Modernización, Energía, Ambiente y Turismo.

**Gráfico 2**



Fuente: elaboración propia

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. Aunque por poco tiempo. La crisis política con su vicepresidente, Carlos Álvarez (FREPASO), tuvo reflejo en un cambio de gabinete pero también en el diseño gubernamental, cuando el entonces Ministro de Economía, José Luis Machinea, pidió absorber nuevamente el área de obras públicas, con el fin de controlar el gasto y desplazar a un ministro muy cercano al presidente.<sup>2</sup> Meses más tarde, el nuevo ministro de Economía, Domingo Cavallo, vuelve a desdoblar el ministerio designando en Infraestructura a un incondicional.<sup>3</sup> Estos movimientos reflejan estrategias vinculadas al diseño gubernamental para enfrentar problemas de delegación y de agencia. En el primer caso, el ministro de Economía, fortalecido por el presidente, reclamaba más

<sup>1</sup> Agroindustria recuperó su jerarquía meses después.

<sup>2</sup> ([https://www.clarin.com/politica/rua-renovo-mitad-gabinete-fortalecio-machinea\\_0\\_B17xvhteCKg.html](https://www.clarin.com/politica/rua-renovo-mitad-gabinete-fortalecio-machinea_0_B17xvhteCKg.html))

<sup>3</sup> <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-03/01-03-21/pag08.htm>

centralización en el manejo de recursos, y en el segundo, promovía el desdoblamiento porque se trataba de una persona de su confianza. 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”.<sup>4</sup>

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 disponer 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-) también incorporaron nuevas carteras. En el caso de Macri, podría decirse que ostenta el máximo nivel de especialización de las áreas económicas (hasta dividió Hacienda y Finanzas) y creó los ministerios de Energía, Ambiente y Modernización del Estado (revertido en 2018). En el caso de Fernández las innovaciones se realizaron con la creación de carteras transversales

### El fin de los “superministerios” y los problemas de delegación

Sin entrar en un análisis detallado de los cambios, propongo que nos detengamos en un aspecto de estas transformaciones. Contrariamente a lo que ocurrió en la década del ‘90 cuando surgió un “superministerio” de Economía bajo la conducción de Domingo Cavallo, en estos años se registra una progresiva desarticulación y descentralización de esta cartera. 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 (con sus distintas denominaciones) queda restringida prácticamente a hacienda y finanzas públicas.<sup>5</sup> La contracara de la atomización de las áreas económicas es la pérdida de protagonismo e importancia política de los titulares de Economía (Burgo, 2011; Bonvecchi, 2018).

---

<sup>4</sup> [https://www.clarin.com/politica/confirman-lombardi-gabinete-preparan-cambios\\_0\\_SJo-Tilx0Yg.html](https://www.clarin.com/politica/confirman-lombardi-gabinete-preparan-cambios_0_SJo-Tilx0Yg.html)

<sup>5</sup> La excepción es el área de energía que al final de la administración Macri, cuando se disolvió el Ministerio de Energía, pasó a Hacienda y en la gestión de Alberto Fernández, se trasladó desde el Ministerio de Desarrollo Productivo a Economía.

**Gráfico 3. Competencias del Ministerio de Economía 1992-2020**

	Menem			DLR		DUHALDE	NK		CFK		MACRI			FERNANDEZ
	1992	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2006	2008	2014	2016	2018	2019	2020
Hacienda e Ing Públicos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Finanzas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pol Económica	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Industria	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Comercio Interior	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Comercio Exterior	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Agricultura	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Minería	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Obras y Serv Públicos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Transporte	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Energía	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Comunicaciones	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pymes	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Def Competencia/Consumidor	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fuente: elaboración propia

Pero, además, durante un tiempo, a los ministros de Economía les surgió una competencia. Desde la presidencia de De la Rúa hasta la presidencia de Néstor Kirchner las carteras de Economía y, de Infraestructura primero y Planificación después, protagonizaron cierta tensión en la distribución de competencias y recursos. En el 2003 Kirchner crea el influyente Ministerio de Planificación que concentró las áreas de infraestructura, transporte, servicios públicos, comunicaciones, energía, minería y vivienda y que convivió, no sin cierta tensión, con la última cartera económica más concentrada e influyente, la de Roberto Lavagna. Su peso, no obstante, empieza a declinar cuando pierde el área de Transporte en 2012, absorbido por el Ministerio del Interior, después de un accidente ferroviario en el que murieron más de cincuenta personas, y finalmente es desarticulado a partir de 2015 en la presidencia de Mauricio Macri cuando se crean los ministerios de Transporte, Energía y Comunicaciones y Obras Públicas es absorbida por Interior.

Ambas carteras, Economía y Planificación han sido la fuente de la gran parte de los ministerios que se crearon desde finales de los años 2000. La creación de múltiples ministerios con atribuciones muy específicas ha evitado la existencia de “superministros”. Eso podría explicarse no solo por la tendencia a la especialización típica de los gobiernos modernos, sino por la necesidad de los presidentes de evitar problemas de agencia y delegación que suponen los ministros poderosos que concentran muchas áreas. Aun cuando no se trate de un gobierno de coalición en el que se designan funcionarios de otro partido para obtener mejores condiciones de gobernabilidad, los ministros también pueden tener incentivos políticos o personales que podrían ser divergentes de los del presidente y que entren en conflicto con los objetivos del presidente

Por otra parte, la contracara de un gabinete muy diversificado es la necesidad de coordinación y el riesgo de superposiciones, especialmente cuando se trata de ministerios que tienen competencias en cuestiones transversales (p.e Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, Ministerio de Ambiente, Desarrollo Territorial y Hábitat).



#### **IV - Importancia ministerial. ¿Quién obtiene qué? Una propuesta de medición**

Para completar el análisis de la dinámica política del diseño de los gabinetes resulta necesario considerar no solo la cantidad de ministerios sino su importancia relativa. Esta es una dimensión que adquiere significativa importancia en la literatura que analiza la asignación de carteras ministeriales en los parlamentarismos, pero que también es muy relevante en los sistemas presidenciales, aun cuando se trate de gobiernos monocolors. En efecto, son frecuentes los análisis que evalúan las estrategias de designación de ministros según a quiénes se les distribuyen los ministerios: ¿quién obtiene qué? En el caso argentino, debido a las variaciones en las competencias de los ministerios y los aspectos contextuales, la importancia de las carteras no ha sido siempre la misma. Así, por ejemplo, la relevancia del Ministerio de Defensa en la transición democrática no es equivalente a la actual.

¿Cuáles son los atributos que hacen que un ministerio sea importante? En Camerlo y Coutinho (2022), aplicando un abordaje alternativo a la estrategia dominante basada en la utilización de encuestas a expertos y de listas fijas de carteras, ofrecemos una caracterización sistemática de las carteras de gobierno argentinas que distingue y analiza longitudinalmente cuatro dimensiones de importancia (gestión de políticas públicas, asignación discrecional de recursos, capacidad política y capacidad organizacional). El trabajo pone en evidencia además la pertinencia de abordajes multidimensionales y sensibles a las variaciones temporales en sistemas poco institucionalizados y abre el campo para futuros estudios que incorporen el rol de factores externos, tales como el peso político de los ministros y el impacto de coyunturas críticas.

Entre los años 1983 y 2020, el tamaño del gabinete oscila entre 8 y 21 unidades, con una importante variación en las competencias y atribuciones, que, en ocasiones, se trasladan de un ministerio a otro, incidiendo en su importancia relativa. La duración de estas unidades es variable, por lo cual se distinguen entre carteras 'consolidadas' y 'no-consolidadas' según el grado de presencia durante el período de análisis.

En la Tabla I se presentan las dimensiones y subdimensiones consideradas en el análisis. La *capacidad de gestión* involucra dos subdimensiones: el impacto de la política pública y la importancia estratégica para la agenda del gobierno. La *capacidad de distribución discrecional* permite el análisis de la distribución de recursos (de personal y presupuestarios) relaciones clientelares y pago de favores individuales, la *capacidad política* permite el análisis de dinámicas del juego político entendido en su sentido amplio, y las *capacidades organizativas* permiten el análisis de aspectos de tipo gerencial y administrativo. Estas cuatro capacidades son internas a cada ministerio, compatibles entre sí, y con peso explicativo específico. Son internas, porque caracterizan un aspecto del propio ministerio sin tener en consideración las preferencias de los actores, cruciales para comprender dinámicas concretas de funcionamiento, pero extremadamente difíciles de capturar desde un abordaje general. Las capacidades son compatibles entre sí porque no son autoexcluyentes, pudiendo un mismo ministerio exhibir alta presencia de más de una de ellas.

**Tabla 1. Esquema analítico**

<b>Dimensiones</b>	<b>Subdimensiones</b>	<b>Preguntas guía</b>
<b>Capacidad de gestión</b>	<b>Impacto</b>	¿La política pública de la cartera tiene impacto directo en la ciudadanía?
	<b>Estrategia</b>	¿El sector de política pública bajo responsabilidad de la cartera es estratégico para el gobierno?
<b>Capacidad discrecional</b>	<b>Nombramientos</b>	¿El ministro puede asignar discrecionalmente puestos de trabajo?
	<b>Fondos</b>	¿El ministro puede asignar discrecionalmente dinero u otros recursos?
<b>Capacidad política</b>		¿La cartera tiene capacidad de intervenir en la agenda política?
<b>Capacidad organizacional</b>		¿La cartera tiene capacidad de injerencia en el funcionamiento de otros ministerios?

Escala de medición para todas las variables: 'nada o poco'; 'algo'; 'mucho'

Fuente: Camerlo y Coutinho (2022)

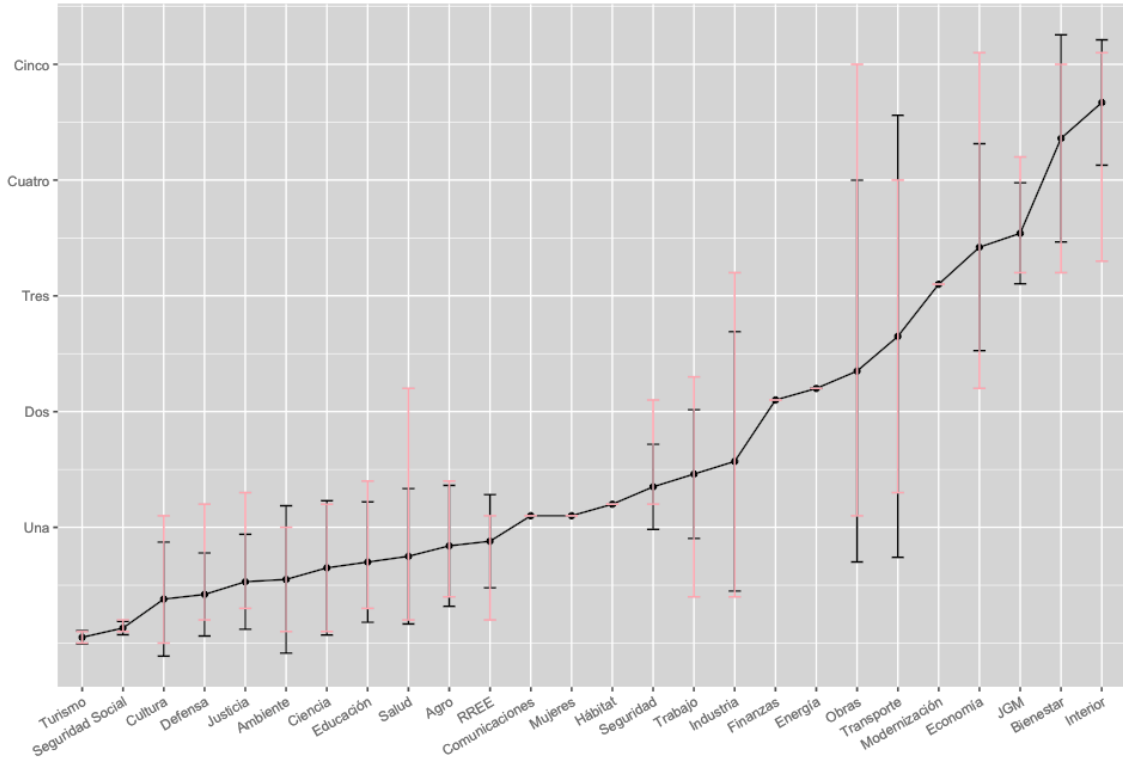
Para determinar la relevancia de las carteras apelamos al uso intensivo de especialistas con una estrategia que incluye consultas a expertos y la utilización de fuentes primarias y secundarias (Camerlo y Martínez Gallardo, 2022). Un ministerio puede tener valores de importancia diferentes en cada una de las cuatro capacidades consideradas y las cuatro subdimensiones de las capacidades de gestión y discrecional se utilizan de modo autónomo. Un valor de importancia alto en una subdimensión (e.g., distribución discrecional de fondos) es suficiente para que el ministerio sea considerado importante en la respectiva capacidad (e.g. distribución discrecional). Este ajuste arroja un total de seis atributos de ponderación. Asignamos un valor de 1 a los valores altos de cada uno de los seis atributos y aplicamos una simple suma. El rango de dicha agregación va de 0 (ningún valor de importancia) a 6 (cartera con valor de importancia alto en todos los atributos). Los valores de importancia media les asignamos 0.1

El Gráfico 4 ilustra el índice de importancia ministerial que ordena a las carteras jerárquicamente en función del promedio de valoración de seis atributos (dimensiones y subdimensiones de las cuatro capacidades), registrando los valores máximos y mínimos a lo largo del período 1983 - 2020.<sup>6</sup> La resultante es un ranking de importancia ministerial. Si bien ningún ministerio obtiene la máxima calificación, más de la mitad de ellos (15 de 26) presentan un promedio de importancia alta, en al menos uno de los seis atributos, aunque la distribución de capacidades en todo el gabinete es bastante desigual. Solo cinco ministerios presentan importancia alta en más de tres capacidades; luego hay un grupo

<sup>6</sup> En algunos casos, las denominaciones de los ministerios han sido alteradas para poder agrupar las variaciones en los nombres

más voluminoso con relevancia promedio en entre una y dos capacidades y, finalmente, un conjunto algo menor que presenta valores promedio de no importancia en todos los atributos.

**Gráfico 4**  
**Índice de Importancia Ministerial**



Fuente: Camerlo y Coutinho (2022)

Los resultados de la medición son bastante intuitivos. Como era de esperar, entre las más importantes se encuentran carteras como la Jefatura de Gabinete, Economía, Interior y Obras Públicas. El tercer puesto de la JGM puede resultar una sorpresa en tanto en las frecuentes apreciaciones no sistemáticas sobre la relevancia ministerial suele aparecer como el más importante. La presencia de carteras no-consolidadas en los primeros puestos del índice (p.e. Modernización, Energía y Transporte), más allá de su corta duración, podría indicar que la creación de ministerios nuevos es algo más que un recurso meramente simbólico para jerarquizar cuestiones y áreas de gestión. Estas carteras son dotadas al momento del diseño del gabinete de importantes atribuciones y recursos, adquiriendo un lugar preeminente en la administración del Estado. Entre los ministerios que no alcanzan a tener importancia promedio alta en ninguna dimensión o subdimensión, la mitad son carteras consolidadas como Justicia, Educación, Relaciones Exteriores, Defensa y Salud, aunque registran variaciones significativas, condicionadas por el contexto, como en los casos de Defensa y Relaciones Exteriores en la democratización. Vale la pena detenerse en los casos de Educación y Salud, aun cuando no adquieren valores significativos. Tradicionalmente, estas carteras suelen considerarse de alto impacto porque sus políticas tienden a ser universales y con una incidencia verificable en

los beneficiarios. Sin embargo, siendo la Argentina un país federal, los gobiernos provinciales son los principales prestadores de las políticas de educación y salud, especialmente desde los años '90.

En el período que nos ocupa, los cambios más trascendentes en términos de importancia son: la consolidación del Ministerio de Desarrollo Social, la reducción en la relevancia de Economía, debido a la mencionada dispersión de sus competencias, y el surgimiento de carteras nuevas que presentan una relevancia alta (Transporte, Energía, Modernización, entre otras).

## **V - El centro presidencial (CP) y la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM)**

En los últimos años varios trabajos en la región han sostenido que, frente a contextos multipartidistas y gobiernos de coalición, los presidentes centralizan en la presidencia, creando oficinas y agencias para evitar así problemas de *agency loss* y garantizar la autonomía presidencial. (Inacio y Llanos, 2015; Mejía Guinand et al., 2018). Pero la evolución del centro presidencial en Argentina sigue una trayectoria contraria, aún en contextos de gobiernos surgidos de coaliciones electorales.

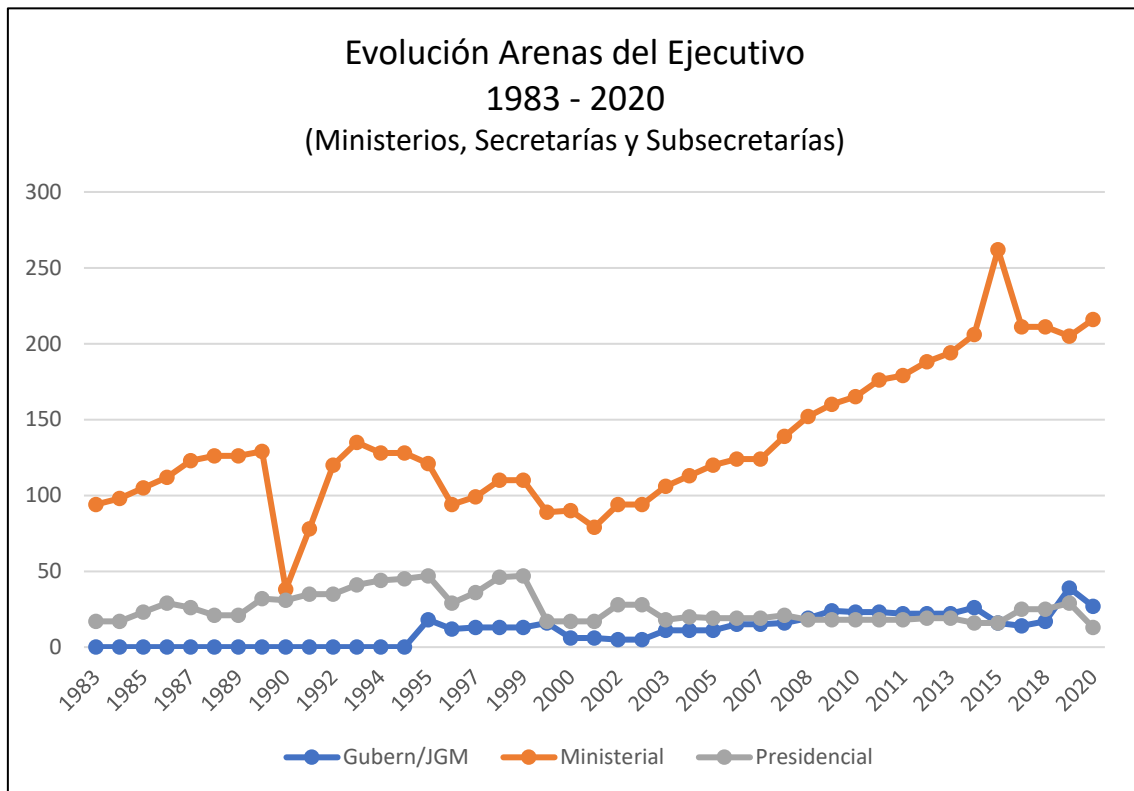
Los presidentes suelen disponer de estructuras formales o informales que les responden en forma directa y los asisten para llevar a cabo sus funciones, las cuales han recibido diferentes denominaciones, entre otras, “centro presidencial” (Camerlo y Coutinho, 2018) y “presidencia institucional” (Coutinho, 2008; 2013). Hasta la creación de la JGM este centro estaba integrado por: la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría Legal y Técnica, la Secretaría de Inteligencia, la Casa Militar, la unidad de Comunicación y Prensa con sus diferentes denominaciones pero también otras unidades con competencias en políticas públicas específicas cuya incorporación respondía a decisiones estratégicas del presidente. Estas últimas adquirieron una importancia significativa durante el segundo mandato de Carlos Menem.

El tamaño del Ejecutivo argentino se ha incrementado notablemente en estos años. Considerando ministerios, secretarías y subsecretarías, la expansión alcanza el 150%. Pero este crecimiento no es homogéneo. En Camerlo y Coutinho (2018) propusimos distinguir dentro del Poder Ejecutivo tres grandes *arenas de decisión*. Una primera arena, es la presidencial, que atiende los asuntos del presidente a título individual compuesta por las secretarías presidenciales. Una segunda arena, es la gubernamental con competencia en la definición y la coordinación de políticas, programas y acciones de gobierno nacionales o transversales, representada especialmente desde 1995 por la Jefatura de Gabinete de Ministros. Y una tercera es la ministerial cuyo objetivo es la gestión de políticas sectoriales protagonizada por los ministerios.

Como se observa en el Gráfico 5, desde los años 2000 la evolución sigue tres tendencias: una expansión significativa de la arena ministerial, un crecimiento moderado pero progresivo de las unidades organizativas de la Jefatura de Gabinete y una reducción gradual de la arena presidencial. El declive de la arena presidencial se observa a partir de la presidencia de De la Rúa en 1999, discontinuando una tendencia presente en los años

90 de crear secretarías en la presidencia con competencias en políticas públicas, como parte de una estrategia presidencial destinada a crear espacios de autonomía en el entorno presidencial. Por ejemplo, algunas de esas secretarías fueron creadas para compensar el papel dominante del ministro Domingo Cavallo, eliminar puntos de veto en la formulación de políticas públicas o bien resolver internas en el gabinete.

**Gráfico 5**



Fuente: Camerlo y Coutinho (2018)

Pero a partir de los 2000, contra la mayoría de las expectativas que expresa la literatura mencionada, el CP argentino no presenta una tendencia creciente ni un proceso de centralización: su participación relativa dentro del poder ejecutivo se reduce a más de la mitad. Algo similar ocurre con sus funciones. La reducción proporcional del CP se produce principalmente por el surgimiento de la nueva arena gubernamental (JGM) y el crecimiento de la arena ministerial. Factores institucionales, como la eliminación de la restricción constitucional para crear nuevos ministerios, comienzan a tener incidencia en el mediano plazo y la creación de la JGM implicó una tímida redistribución inmediata de funciones desde el CP, pero recién varios años después comenzó a absorber unidades presidenciales y ministeriales. En términos estrictos, está configuración representaría un proceso de descentralización desde la arena presidencial a la arena gubernamental y ministerial. Sin embargo, dada la efectiva subordinación del jefe de gabinete y los ministros al presidente, en la práctica nos encontramos con una reubicación de agencias que siguen siendo controladas por el presidente. Pareciera que los presidentes que organizan su estructura decisoria de manera concentrada tienen menores incentivos para

utilizar la arena presidencial como espacio de autonomía y resuelven los desafíos a su hegemonía sin necesidad de alterar la distribución de unidades.

### ¿Y la Jefatura de Gabinete de Ministros?

El rol que el JGM desempeñó en la presidencia de Fernando De la Rúa, confirmó, no solo la improbabilidad de que pueda convertirse en un “fusible” para evitar una crisis presidencial, sino también puso en evidencia cierta ambigüedad de su rol dentro del Ejecutivo, expresó las dificultades de esta figura para asegurar la coordinación gubernamental y la escasa autonomía que mantiene con respecto al presidente (Coutinho, 2018; Serrafiero, 1994; 2003). Pero, además, en los años posteriores puede afirmarse que, si bien ha contribuido a desconcentrar algunas tareas del presidente, resultó ser una herramienta más del poder presidencial. Lejos del modelo parlamentario y de las pretensiones de los constituyentes del 94, la creación de la Jefatura no alteró las jefaturas del presidente y tampoco disminuyó su centralidad. La indiscutible subordinación al presidente del JGM, tanto en términos institucionales como políticos, podría constituir una respuesta a lo señalado en la sección anterior en cuanto a la falta de incentivos de los presidentes para constituir un centro presidencial autónomo del gabinete.

No obstante, desde los primeros años del siglo la JGM fue institucionalizándose, sumando competencias y consolidándose como un actor y una institución potencialmente preponderante en el Ejecutivo. Aun erráticamente, a lo largo del tiempo fue construyendo y perfeccionando mecanismos que le permiten cumplir con las atribuciones constitucionales conferidas y ha ampliado su papel de institución coordinadora del Ejecutivo. Las funciones vinculadas con las relaciones parlamentarias, el manejo del presupuesto y la coordinación gubernamental han adquirido estabilidad y experiencia y también se configura como el espacio institucional para políticas y acciones transversales que consolidan su papel institucional.

La Jefatura de Gabinete de Ministros es la institución que potencialmente podría proveer la coordinación que un esquema de gabinete fragmentado requiere. Tiene un enorme potencial como institución del centro de gobierno para la coordinación gubernamental, la coherencia del programa gubernamental, el monitoreo y evaluación de políticas públicas y la rendición de cuentas. Sin embargo, este rol aún no se ha terminado de consolidar.

## **VI - Reflexiones finales**

La crisis del 2001, más allá de sus consecuencias económicas y sociales, significó una bisagra para el sistema político argentino y también operó como un fuerte incentivo para evitar la debilidad presidencial y fortalecer el liderazgo del titular del Ejecutivo que tuvo influencia en su organización y funcionamiento.

En estos veinte años pueden destacarse en el Ejecutivo tres tendencias: expansión de la cantidad de ministerios y especialización, consolidación de la importancia ministerial de carteras surgidas en los años 2000, ausencia de ministerios hiper-poderosos y concentrados (lo que incluye la disminución de la relevancia de la cartera de Economía)

y una marcada pérdida de importancia relativa del centro presidencial a medida que se consolida la institucionalización de la Jefatura de Gabinete de Ministros y se expande la arena ministerial. La centralidad del presidente es transversal a toda la arquitectura del Ejecutivo nacional. El Ejecutivo parece haberse convertido en un espacio homogéneo, con funcionarios y estructuras subordinadas al presidente y sin mucho espacio para la autonomía. Frente a posibles gobiernos de coalición, este rasgo adquiere cierta complejidad.

Por último, la fragmentación ministerial y los riesgos de superposición presentan el desafío de una mayor y efectiva coordinación gubernamental y una gestión estratégica de la agenda de gobierno. La Jefatura de Gabinete de ministros, que lleva ya más de un cuarto de siglo de existencia, es la institución apropiada.

### Referencias

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

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. (coordinador), *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.

Bonvecchi, A. & Zelaznik, J. (2012). "Argentina: Recursos de gobierno y funcionamiento del Ejecutivo". En Lánzaró, J. (editor) *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Bonvecchi y Scartascini (2014). *The Organization of the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know* Wiley; *Latin American Politics and Society*; 56; 1; 2-2014; 144-155

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 Lanzaró, J (coordinador) *Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos

Camerlo, M. y Coutinho, M.E (2019). Ministros y afiliación partidaria. Propuesta metodológica aplicada al caso argentino. *América Latina Hoy*, 81, 99-118.

Camerlo, M. & Coutinho, M.E (2022, en prensa). ¿Por qué son importantes los ministerios importantes? Ranking multidimensional de las carteras de gobierno argentinas, *Política y Gobierno*, CIDE, México

- Camerlo, M. & Martínez Gallardo, C. (2018). *Portfolio Allocation in the Americas: Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas*. Routledge Press
- Camerlo, M. y Pérez-Liñán, A. (2015a). Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, 77(3), 608–19.
- Camerlo, M. y Pérez-Liñán, A. (2015b). The Politics of Minister Retention in Presidential Systems. *Comparative Politics*, 47(3), 315–33.
- Camerlo M. & Martínez Gallardo, C. (2022). ¿Por qué son importantes los ministerios importantes? Un marco de análisis. *Política y Gobierno*, Vol. 29 Núm. 1, 1-19
- Canelo, P. (2012a). Un Ministerio de Tercera Línea. Transformaciones En el Reclutamiento y Las Trayectorias de Los Ministros de Defensa. *PolHis* 5(9): 319–29.
- Canelo, P. (2012b). Los efectos del poder tripartito. La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina. *Revista Prohistoria*, 17, 129-150
- Castellani, A. & Canelo, P. (2017). “Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri”. *Observatorio de las Elites*. Informe Nro. 1, IDAES, UNSAM-
- Chasqueti, D. (1999). “Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971-1997)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10
- Chaisty P. y Power T. J. (2019). “Flying solo: Explaining single-party cabinets under minority presidentialism”. *European Journal of Political Research* 58: 163–183.
- 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
- Coutinho, M. E. (2018) “De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina”, *GIGAPP Estudios Working Papers*, 102, págs. 477-492.
- 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.
- Deheza, G. I. (1998). “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”. En Nohlen, D. & Fernández B., M. (Eds) *El presidencialismo renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Escobar-Lemmon, M. y Taylor-Robinson, M. (2009). Do Cabinet Ministers in Presidential Systems Have Experience in Their Portfolio or Is On-the Job Training the Norm? International Political Science Association Meeting, Santiago, Chile, 2009.



- Escobar-Lemmon, M. y Taylor-Robinson, M. (2009). Do Cabinet Ministers in Presidential Systems Have Experience in Their Portfolio or Is On-the Job Training the Norm? International Political Science Association Meeting, Santiago, Chile, 2009.
- Gené, M. (2012). Negociación Política y Confianza. El Ministerio Del Interior y Los Hombres Fuertes Del Poder Ejecutivo. *PolHis* 5(9): 301–8.
- Gené, M. (2019). La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Gené, M., Perissinotto, R. y Codato, A. (2017). Recrutamento Ministerial Em Regimes Presidenciais: Brasil e Argentina Pós-Redemocratização. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Uruguay, Montevideo.
- Giorgi, G. I. (2014). Ministros y Ministerios de La Nación Argentina: Un Aporte Prosopográfico Para El Estudio Del Gabinete Nacional (1854-2011). *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales* 41(74): 103–39.
- Heredia, M. y Gené, M. (2008). Hacia Una Socio-Historia Del Gabinete Nacional. Los Ministerios de Economía e Interior a Través Del Tiempo (1930-2008). En V Jornadas de Sociología de La UNLP.
- Inácio, M. & Llanos, M. (2015). “The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s”. *Brazilian Political Science Review*, 9 (1), 39-64
- Mainwaring, S. & Soberg Shugart, M. (1997) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós
- Mejía-Guinand, L., Botero, F., & Solano, A. (2018). Agency Loss and the Strategic Redesign of the Presidential Office in Colombia. *Latin American Politics and Society*, 60(3), 96-118. doi:10.1017/lap.2018.26
- 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.
- Perelmiter, L. (2016). Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. San Martín: Universidad Nacional de San Martín.
- Moe, T. (1990). “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 6, Special Issue: [Papers from the Organization of Political Institutions Conference], pp. 213-253)
- Pomares, J., Leiras, M.; Page, M.; Zarate, M.S y MB. Abdala (2014). “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983”. *Documentos CIPPEC*
- Serrafero, M. D. (1994). Una reflexión a propósito del Jefe de Gabinete y la censura parlamentaria. *El Derecho*, (8580), 6-7.
- Serrafero, M. (2003). “La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso De la Rúa”. *Revista SAAP*, 1, n° 2.