

# Armando y desarmando ministerios. Una aproximación a los determinantes e impactos del diseño del gabinete en la maquinaria estatal en Argentina

*Building and un-building ministries: An approach to factors leading to Presidential cabinet designs and their impact on Argentina's Government*

## **María Eugenia Coutinho**

Politóloga (Universidad Católica Argentina) y Magister en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Profesora invitada Universidad Torcuato di Tella (UTDT).  
marucoutinho@gmail.com

## **Resumen**

La cantidad de ministerios en el gobierno nacional de Argentina se ha incrementado de manera progresiva desde fines de los años '90, pero en la última década se observan con mayor frecuencia alteraciones tanto expansivas como contractivas, aún dentro de una misma administración. La drástica e inédita reducción de carteras que implementó Javier Milei al asumir la presidencia y las modificaciones en el diseño del gabinete en los primeros meses de gestión son un signo del cambio de tendencia. Sin embargo, el tamaño del gabinete es solo la punta del iceberg del fenómeno del diseño del equipo ministerial. La reorganización de los gabinetes de ministros, a través de la creación, eliminación, fusión o escisión de carteras son eventos de gran relevancia, con importantes implicancias políticas y en la gestión de políticas públicas. El presente tra-

## **Fecha de recepción:**

14.9.24

## **Fecha de aceptación:**

11.2.25

bajo propone dar cuenta de los cambios en el diseño del gabinete del Poder Ejecutivo desde 1983 e identificar los motivos que los originaron. Si bien frecuentemente las reformas en la organización del gabinete son presentadas como una manera de incrementar la eficiencia o reducir el gasto, el análisis de los casos muestra que la dinámica política y las preferencias de los presidentes juegan un rol central.

**Palabras clave:** Diseño de gabinetes – ministerios – organización del gobierno – presidentes – Argentina

### ***Abstract***

*The number of ministries in Argentina's national government has progressively increased since the end of the 1990s. However, in the last decade, both expansions and contractions have occurred more frequently, even within the same administration. The drastic and unprecedented reduction of portfolios by Javier Milei upon assuming the presidency, along with modifications to his cabinet in the early months of his term, signifies a notable trend shift. Yet, the size of the cabinet is merely a reflection of broader trends in cabinet design. The reorganization of ministerial cabinets -through the creation, elimination, merger, or splitting of portfolios- represents significant events with important implications for political dynamics and public policy management. This paper aims to analyze the changes in cabinet design within the Executive Branch since 1983 and to identify the factors driving these changes. Although reforms in cabinet organization are often framed as strategies to enhance efficiency or reduce spending, the analysis reveals that political dynamics and presidential preferences play a central role.*

**Keywords:** Cabinet design - ministries - government organization - presidents - Argentina

## Introducción

La conformación de los gabinetes es quizás uno de los aspectos que concita más atención al inaugurarse una nueva gestión presidencial: ¿quiénes son los ministros, de dónde provienen, a quienes representan? Pero mucha menos atención recibe el diseño del gabinete, esto es, la cantidad de ministerios y la distribución de competencias entre ellos. Los ministerios son las organizaciones que conducen la burocracia y que elaboran e implementan las políticas públicas, pero también son dispositivos para dar señales sobre las prioridades de gobierno, reflejan la ideología de los presidentes, jerarquizan políticas públicas y pueden ser una herramienta para generar apoyos adicionales o gobernabilidad.

El diseño del gabinete es un potente recurso de los presidentes y su alteración es producto de una decisión estratégica. Se crean nuevos ministerios, se eliminan otros, se fusionan o se dividen. Si bien son decisiones administrativas, tienen enorme trascendencia en la política y en la gestión de las políticas públicas. La redistribución de funciones y la eliminación o creación de carteras alteran la importancia relativa de los ministerios; algunos se vuelven más importantes y otros se eclipsan con consecuencias políticas al momento de las designaciones. A veces, el diseño es un paso previo a la designación de ministros y se realiza con los nombres de los ministros en mente.

La organización del gabinete no suele formar parte de las propuestas de los candidatos presidenciales. Pero en la campaña presidencial de 2023 el entonces candidato libertario Javier Milei incluyó el diseño de su futuro gabinete como parte de su programa gubernamental en el marco de una propuesta de fuerte ajuste fiscal y del gasto. “¡¡¡Afuera!!!” clamaba en un programa periodístico televisivo señalando en un pizarrón los ministerios que iba a eliminar, entre ellos, las tradicionales carteras de Educación y Salud. Así ocurrió cuando asumió la presidencia en diciembre de 2023, reduciendo la cantidad de ministerios a la mitad respecto a su antecesor.

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

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se caracteriza al gabinete argentino, luego se repasan las diferentes perspectivas que se utilizan para analizar los cambios en el diseño del gabinete. A continuación, se explora de manera descriptiva la evolu-

ción del diseño del gabinete en Argentina desde 1983, para después indagar sobre posibles motivos de los cambios y sus consecuencias. Por último, se presentan las conclusiones.

## 1. La definición del gabinete y sus límites en Argentina

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

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

Por su parte, el JGM es una suerte de ministro coordinador con igual jerarquía que el resto de los ministros, aunque con algunas atribuciones específicas definidas por la Constitución. Entre otras, el JGM es el jefe de la administración, funciona como nexo con el poder legislativo y dispone de facultades administrativas y económicas, como reemplazar designaciones, recaudar las rentas y ejecutar el presupuesto nacional. Sin embargo, la

existencia del JGM no supone subordinación por parte de los ministros, siendo el presidente quien unilateralmente nombra y remueve a ambos.<sup>1</sup> En este sentido, el presidente mantiene supremacía y es el superior indiscutido de los integrantes del gabinete. Por estas características, si bien se puede afirmar que la incorporación de la JGM supuso un cambio en la dinámica del funcionamiento del Ejecutivo constituyendo potencialmente un dispositivo para la coordinación gubernamental, no todos los gabinetes han funcionado bajo su coordinación. Hay experiencias más formalistas y jerárquicas, con una fuerte presencia y participación del JGM en la toma de decisiones, como las presidencias de Carlos Menem y de Mauricio Macri, y otras en las que predominaron formas de vinculación radiales o bilaterales entre el presidente y los ministros. En este sentido el rol efectivo del JGM se encuentra condicionado por la relación de confianza con el presidente y el papel que éste le atribuye, más allá de sus atribuciones formales. Además, las ambigüedades institucionales de la JGM se exponen con frecuencia, como, por ejemplo, en el manejo del presupuesto, una función que en realidad se comparte con el ministro de Economía.

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

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

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

En cuanto al tamaño del gabinete y sus efectos, se ha estudiado la influencia que la cantidad de ministerios tiene sobre el gasto gubernamental y el déficit fiscal (Wehner 2010; Schaltegger y Feld 2009), sobre la coordinación gubernamental y también sobre la calidad de la democracia (Michener 2015; Wehner & Mills 2022). La cantidad de ministerios como variable dependiente, en cambio, ha sido estudiada con menos frecuencia. Entre los escasos trabajos, Indridadson y Bowler (2014) indagan sobre este aspecto en

sistemas parlamentarios de Europa occidental, encontrando que el tamaño del gabinete puede explicarse por la política interpartidaria e intrapartidaria en contextos de negociaciones de gobiernos de coalición. Ante una mayor cantidad de partidos que participan en una coalición a la hora de formar gobierno, la cantidad de ministerios puede tender a expandirse, aumentando los puestos para distribuir entre los socios. También influye la orientación ideológica del gobierno: los gobiernos de izquierda tienden a favorecer gabinetes más grandes debido a su preferencia por un mayor gasto público, mientras que los gobiernos de derecha pueden ser más reacios a ampliar el tamaño del gabinete para controlar los gastos. En el único estudio hasta el momento sobre regímenes presidenciales de América Latina, Albala et al. (2022) testean las hipótesis de Indridadson y Bowler en 19 países de la región, aunque obtienen resultados diferentes. No hallan una relación estadísticamente significativa entre el número de partidos ni la ideología del presidente y el tamaño del gabinete, pero verifican la influencia de la composición partidista del gabinete. A mayor presencia de ministros partidistas (menor cantidad de independientes o tecnócratas), mayor es el tamaño del gabinete. Por otra parte, los cambios en la organización del gabinete también pueden ser analizados como el resultado de las estrategias de los presidentes para centralizar o descentralizar las responsabilidades sobre políticas públicas en la presidencia (Inàncio y Llanos 2016; Coutinho 2013).

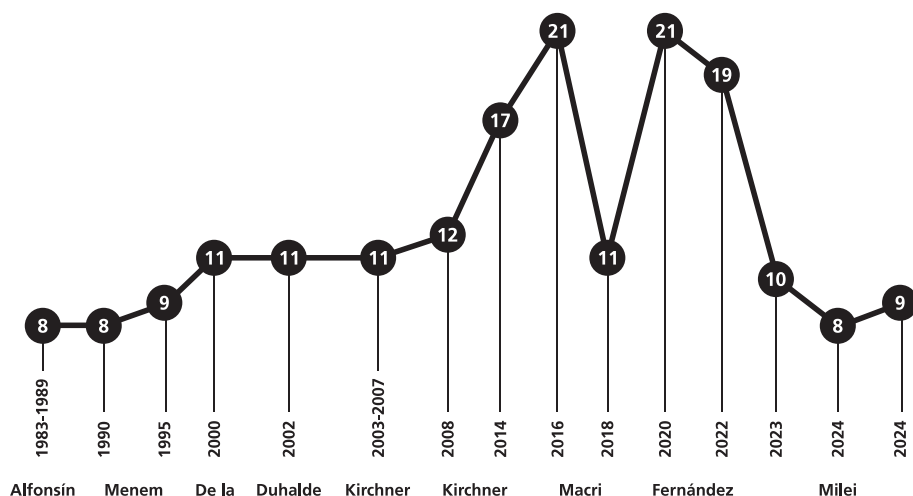
El tamaño del gabinete es solo la dimensión más visible del diseño de los gabinetes. Los cambios en la distribución de funciones, creando, eliminando, dividiendo o fusionando carteras, constituyen un fenómeno de gran relevancia. Estos han sido abordados principalmente por dos marcos analíticos: la “política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

Estos marcos analíticos no son necesariamente excluyentes y, en ocasiones, la identificación de los motivos puede resultar compleja. En efecto, una reforma puede ser presentada por motivos administrativos o de orden presupuestario y fiscal pero las cuestiones políticas no le son ajenas, aunque no sean explicitadas. El idioma oficial de los cambios en el diseño del gabinete suele seguir una retórica administrativa pero las cuestiones políticas no se argumentan (March y Olson 1983).

### 3. La trayectoria del diseño del gabinete de ministros desde 1983

Según la teoría de la elección estructural, los presidentes no toman las estructuras como dadas, sino que intentan construir las propias para poder implementar su programa de gobierno (Moe 1995). En este sentido, cambiar la organización del gabinete de ministros es un recurso del que disponen los presidentes y que pueden utilizar de manera prácticamente unilateral desde la reforma constitucional de 1994.<sup>2</sup> Hasta entonces, la Constitución Nacional establecía la cantidad de carteras en ocho. Desde finales de la administración Menem en 1999 ningún presidente dejó intacto el esquema de su antecesor. Creando, eliminando, fusionando o dividiendo ministerios, los presidentes dan una pista sobre sus prioridades de gobierno, sus preferencias o bien lo utilizan como recurso para generar acuerdos políticos. En el período analizado, se produjeron más de 50 modificaciones en la organización del gabinete y solo cuatro ministerios han mantenido su jerarquía ministerial sin modificaciones, más allá de alteraciones en sus competencias: Relaciones Exteriores, Defensa, Economía y Justicia. Como se verá más adelante, hasta el tradicional Ministerio del Interior fue absorbido por otra cartera.

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

**Gráfico 1.** Evolución del tamaño del gabinete (incluye JGM desde 1995)

**Fuente:** Elaboración propia

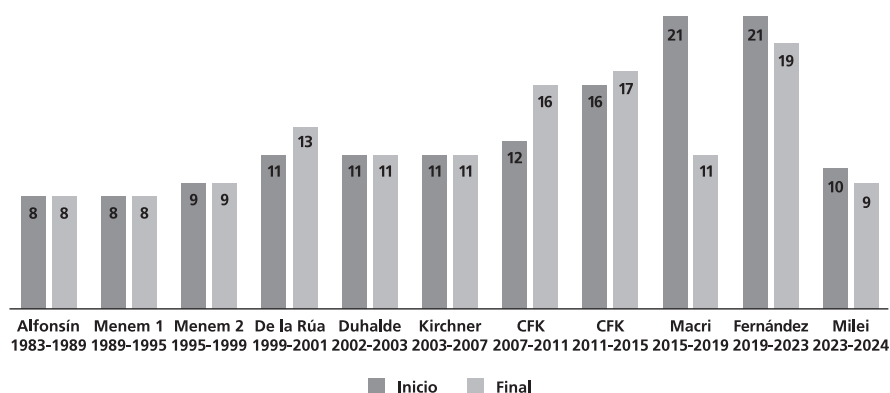
Desde el año 2001 el tamaño de los gabinetes inaugurales oscila entre un mínimo de once y un máximo de veintiuna carteras en una trayectoria progresiva hacia un gabinete más expandido, especializado y diversificado, hasta la presidencia Milei en diciembre de 2023. Estas variaciones en el tamaño son producto de dos movimientos. Por un lado, la expansión se produce principalmente a partir de escisiones de ministerios que concentraban muchas áreas (p.ej. Economía, Planificación Federal) mientras que otros provienen de la jerarquización de Secretarías de la Presidencia (p.ej. Cultura, Desarrollo Social) o de la Jefatura de Gabinete (p.ej. 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 en 2019. Asimismo, en las últimas tres administraciones se registra una organización más inestable, con reestructuraciones que redujeron su tamaño. En estos casos, la reducción se produce a partir de la fusión de carteras y, excepcionalmente, por la completa eliminación (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad en la presidencia de Milei).

Como se observa en el Gráfico 2, los cambios se registran, no solo entre diferentes administraciones, sino también dentro de una misma presidencia, expandiéndose o contrayéndose. En dicho gráfico es posible apreciar la diferencia entre la cantidad de ministerios al inicio y al final de la gestión y su dirección. Cinco administraciones alteraron la cantidad de carteras durante su mandato (De la Rúa, Cristina Fernández, Macri, Fernández y Milei). En las últimas tres presidencias la dirección fue contractiva fusionando carteras; en los casos de Macri y Fernández en contextos de crisis econó-



micas y políticas, y Milei, de manera muy temprana, elimina dos ministerios por una crisis interna del gabinete, para luego crear uno nuevo (Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado). Durante la administración Macri, en 2018, se eliminaron diez ministerios que pasaron en su mayor parte a integrar “Secretarías de Gobierno”. Fue el caso de las tradicionales carteras de Salud y Trabajo, la de Agroindustria,<sup>3</sup> Ciencia y Tecnología, Cultura, Modernización, Energía, Ambiente y Turismo. En la gestión de Alberto Fernández la crisis económica de 2022 y la renuncia del ministro de Economía resultó en la designación de un nuevo ministro que reclamó mayor concentración de la cuestión económica eliminando los ministerios de Desarrollo Productivo y Agroindustria.

**Gráfico 2.** Tamaño del gabinete al inicio y fin de los mandatos presidenciales



Fuente: Elaboración propia

#### 4. La trayectoria progresiva hacia gabinetes especializados (1995-2023)

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

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), pero también la concentración en torno a un ministro puede generar eventuales desafíos a la autoridad presidencial (como ocurrió con Domingo Cavallo en la presidencia de Menem y Roberto Lavagna en la de Néstor Kirchner). Como se verá en la próxima sección, la presidencia de Javier Milei vuelve a establecer un ministerio de Economía muy concentrado, similar al de los años noventa (Tabla I).

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

La tendencia a diseñar gabinetes más especializados comienza en la presidencia de Fernando De la Rúa, cuando la Secretaría presidencial de Desarrollo Social fue jerarquizada, convirtiéndose en Ministerio de Desarrollo Social, y se decidió 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 noventa. Más adelante, y por un corto período, fue absorbido nuevamente por Economía para luego volver a escindirse. Hacia el final del mandato, y en plena crisis, De la Rúa crea dos ministerios adicionales para poder designar a dirigentes de su confianza y completar un “gabinete de leales”.<sup>5</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 un gabinete de 12 ministerios a 17. Durante su primera presidencia se crearon los ministerios de Ciencia y Tecnología, Industria, Agricultura, Seguridad, Turismo, y en la segunda, el de Cultura. En la mayor parte de los casos los nuevos ministerios fueron creados con el objetivo de jerarquizar una política pública, aunque los ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca se concibieron como una respuesta a situaciones críticas. El primero, a raíz de la crisis financiera internacional del 2008 y el segundo, como una respuesta a la crisis con las patronales del sector agropecuario.

Como ya se señaló, las presidencias de Macri (2015–2019) y Fernández (2019–2023) también incorporaron nuevas carteras en sus gabinetes inaugurales, superando la veintena. En ambos casos, se crean ministerios que responden a una ampliación de la agenda de políticas públicas y con fuerte contenido simbólico, como los ministerios de Ambiente, Energía y Modernización del Estado (Macri) o Mujeres, Géneros y Diversidad (Fernández). En la administración Macri, además, se presenta el máximo

nivel de especialización de las áreas económicas, dividiendo Hacienda de Finanzas, luego revertido. En el caso de Fernández, además de la creación del ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad se estableció un ministerio de Hábitat y se restituyó el rango ministerial a muchas de las carteras que la gestión Macri había transformado en Secretarías (Obras Públicas, Turismo, Trabajo, Salud, Ambiente, Ciencia y Tecnología, Cultura y Agroindustria). Pero en ambos casos, estos diseños son revertidos frente a situaciones críticas.

Tabla I. Competencias del Ministerio de Economía 1989-2024

	Menem			De La Rúa			Duhalde		NK		CFK		Macri			AF		Milei	
	92	96	99	2000	2001	2002	2003	2006	2008	2014	2016	2018	2019	2020	2022	2023/12	2024/01		
Hacienda e ingresos públicos																			
Finanzas																			
Política Económica																			
Industria																			
Comercio Interior																			
Comercio Exterior																			
Agricultura																			
Minería																			
Obras y Servicios Públicos																			
Transporte																			
Energía																			
Comunicaciones																			
PyMEs																			

Fuente: Elaboración propia

5. ¡¡¡Afuera!!! La presidencia de Javier Milei y un cambio de rumbo en el diseño del gabinete

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

Milei es el primer presidente en presentar un gabinete con menos ministerios que su antecesor, como se puede observar en el Gráfico I. Diseñó inicialmente un gabinete de diez ministerios (nueve ministros y el JGM), reduciendo casi a la mitad la cantidad de carteras existentes al finalizar la gestión de Alberto Fernández. Es el segundo gabinete más acotado desde el gobierno de Menem en la década de 1990, interrumpiendo una tendencia incremental de gabinetes inaugurales cada vez más voluminosos y especiali-

zados, más allá de reducciones puntuales en momentos de crisis, como ocurrió en las presidencias de Macri y Fernández.

Pero, además, en los primeros meses de gestión, la tendencia a la reducción se profundizó con la muy temprana eliminación del Ministerio de Infraestructura que pasó a Economía y, meses después, del Ministerio del Interior fundiéndolo con la JGM. Es la primera vez desde 1856 que el gabinete no cuenta con este ministerio. La eliminación de estos ministerios se produjo en el marco de tensiones al interior del gabinete. Luego, vuelve a alterar la organización con la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado. El detalle de los ministerios eliminados o bien fusionados con otros no es ocioso. Además del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, se eliminaron Salud, Ambiente, Educación. Hay una dimensión programática en esas decisiones.

De esta manera, la redistribución de funciones, producto de la eliminación de carteras, configuró un gabinete con varios “superministerios” que absorbieron los eliminados, como se observa en la Tabla II. Si bien no es la primera vez que nos encontramos con ministerios que acumulan muchas funciones y áreas de política pública, es inédito un “superministerio” que incluya todas las ex carteras del área social -Capital Humano- que absorbió Desarrollo Social, Educación, Trabajo y Cultura. El ministerio de Economía también se convirtió en un “superministerio” similar al de Domingo Cavallo en los años noventa, que concentra no solo el manejo de la hacienda y las finanzas públicas, sino también las áreas vinculadas con la producción agropecuaria e industrial, el comercio, la energía y minería, el transporte, la obra pública, vivienda e infraestructura.

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

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

\*En noviembre de 2024 fue trasladado a la Presidencia de la Nación

\*\* Algunas funciones fueron transferidas al Ministerio de Justicia

**Fuente:** Elaboración propia

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

**6. Impulsores de los cambios y problemas de agencia**

Como se desprende de la sección anterior, la evolución del diseño del gabinete admite múltiples motivos que están presentes en la literatura de los cambios en la “maquinaria de gobierno”: preferencias e ideología de los presidentes o utilización simbólica, cuestiones de orden administrativo y presupuestario, surgimiento de cuestiones de políticas públicas o para intervenir en crisis políticas. Utilizando la agregación planteada anteriormente se realiza un intento de categorización de algunos casos en la Tabla III.

**Tabla III.** Impulsores de los cambios en el diseño de los gabinetes

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

**Fuente:** Elaboración propia

Como se puede observar en la Tabla III, las razones para cambiar el diseño del gabinete no son excluyentes y las modificaciones pueden obedecer a diferentes motivos simultáneamente. Por ejemplo, Fernández en 2019 crea el Ministerio de la Mujer, Géneros y Diversidad, dando una fuerte señal simbólica a favor de las políticas de género a la vez que jerarquiza una agenda con fuerte consenso internacional y local, que luego Milei decide eliminar también como un reflejo de su agenda e ideología. En este último caso, a su vez, la retórica es administrativa fundamentada en el ajuste fiscal. Por otra parte, con la excepción de los impulsores administrativos que siempre implican una reducción de ministerios, los motivos no predicen una orientación determinada en términos de expansión o contracción. Una crisis política o de gabinete puede producir un incremento en la cantidad de carteras (De la Rúa en 2001) o su reducción (Fernández en 2022, Milei en 2024).

Los motivos políticos son muy heterogéneos. Incluyen, desde tensiones entre los miembros del gabinete, la ideología del presidente o la necesidad de dar señales sobre prioridades de políticas públicas. A diferencia de lo que ocurre en otros presiden-

cialismos de la región, la conformación de la coalición de gobierno no significó un factor para la configuración de los gabinetes. Por otra parte, en el caso argentino la orientación ideológica de los gobiernos no parece ser un buen predictor. Gobiernos de tendencia más conservadora presentan diseños disímiles. Mauricio Macri en su diseño inicial incrementó significativamente la cantidad de ministerios a pesar de sostener un discurso a favor de la contención del gasto y el equilibrio fiscal.

Las eliminaciones de ministerios no se producen solo como consecuencia de reformas administrativas para ajustar el gasto en contextos de *stress* fiscal o económico, sino también por crisis políticas o de gabinete. La reducción más abrupta del tamaño del gabinete durante una administración se produce en el gobierno de Macri, disminuyendo casi a la mitad su tamaño. El disparador fue una crisis económica y financiera y la intención fue dar una señal de austeridad. Se eliminaron ministerios tradicionales (Salud, Trabajo), carteras de más reciente creación (Ciencia y Tecnología, Turismo) y algunos de los creados al momento de asumir (Modernización del Estado, Energía, y Ambiente). Pero en la administración Fernández, la eliminación de los ministerios de Desarrollo Productivo y Agroindustria obedeció fundamentalmente a una crisis política dentro del gabinete. El objetivo no era dar una señal de austeridad sino responder a un reclamo de concentración de autoridad sobre las cuestiones asimilables a la gestión económica exigido por el nuevo ministro. Esto implica que además de los factores mencionados también intervienen factores estratégicos que pretenden resolver o enfrentar problemas de agencia y delegación.

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

## **7. Explorando los efectos de la organización ministerial**

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

Diseños muy especializados pueden promover un abordaje descoordinado de las políticas públicas, y, al contrario, diseños muy concentrados tienen la desventaja de un

esfuerzo significativo para administrar cuestiones de muy diversa índole, como ocurre en la actual administración con los Ministerios de Capital Humano, Economía y la JGM. En muchas ocasiones, los argumentos esgrimidos para fusionar muchas áreas supuestamente afines es que resuelve problemas de delegación y una mayor concentración de la toma de decisiones. Sin embargo, un superministerio puede generar más problemas de agencia que uno especializado, si los equipos del ministerio son heterogéneos o provienen de distintos sectores políticos (frecuentemente denominado “loteo”). Este fenómeno tuvo un papel importante en la administración Fernández en el diseño e implementación de algunas políticas públicas como la energética. La concentración de atribuciones en el flamante Ministerio de Capital Humano en la actual administración Milei significó una devaluación de las políticas educativas; en la presidencia de Macri también se produjo un conflicto entre el devaluado secretario de Salud y la ministra de Desarrollo Social en torno al aborto.

Por otra parte, uno de los problemas de crear ministerios completamente nuevos, es decir que no provienen de la escisión de una cartera existente (como fue el caso del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad), es la carencia de estructuras y procesos y la puesta en marcha y consolidación lleva tiempo. Crear equipos administrativos, negociar presupuesto, establecer sistemas de administración financiera y de recursos humanos, son tareas ciclópeas. Y, además, el desmantelamiento también es más sencillo ante el cambio de una agenda de políticas, a partir de la débil institucionalización.

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

Pero la fusión de ministerios no necesariamente resuelve problemas de coordinación. La sola agregación de carteras con políticas públicas diversas, trayectorias autónomas e intereses específicos, no garantizan integridad de políticas públicas. Si el objetivo es la reducción de la estructura estatal, el foco no es la eficiencia o eficacia de la política pública.

## **8. Reflexiones finales y una agenda de investigación futura**

Lejos de ser organizaciones inmortales, los ministerios –tanto su cantidad como sus competencias– han variado a lo largo del tiempo. Como señala Peters (1995) la reorganización del gabinete es un ejercicio político más que administrativo o gerencial. Los presidentes diseñan un gabinete con el propósito de llevar a cabo su agenda de



gobierno y sus prioridades, lo cual implica necesariamente priorizar algunas cuestiones en desmedro de otras.

La tendencia general hasta 2023 hacia un incremento en la cantidad de carteras en los gabinetes inaugurales, en realidad oculta cambios que se producen durante las presidencias, tanto de expansión como de contracción. El cambio en el diseño, creando o suprimiendo carteras, es una herramienta adicional que tienen los presidentes para enfrentar situaciones críticas o reforzar su gestión.

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

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

Teniendo en cuenta las tendencias más recientes en el diseño del gabinete argentino, caracterizadas por una mayor volatilidad, en una futura agenda de investigación sería importante incluir los cambios que se producen hacia adentro de los ministerios, lo que

permitirá dar cuenta de manera más precisa sobre las dinámicas de cambio. Asimismo, y si bien no suelen considerarse parte del gabinete, incluir a las secretarías de la presidencia, tal como lo hace la Ley de Ministerios, permitiría una mejor comprensión del fenómeno, que suele pasar bajo el radar.

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

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

<sup>3</sup> Agroindustria recuperó su jerarquía meses después.

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

<sup>5</sup> [https://www.clarin.com/politica/confirman-lombardi-gabinete-preparan-cambios\\_0\\_SJo-TiX0Yg.html](https://www.clarin.com/politica/confirman-lombardi-gabinete-preparan-cambios_0_SJo-TiX0Yg.html)

## Referencias bibliográficas

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

**Bonvecchi, A.** (2018) “De la competencia a la centralización, ida y vuelta: la participación de la presidencia en la conducción de la política económica en Argentina, 1944-2005”. En Lánzar J. (coordinador), *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.

**Burgo, E.** (2011) *Siete Ministros. La Economía Argentina: historias debajo de la alfombra*. Buenos Aires: Planeta

**Camerlo, M. y M.E. Coutinho** (2018) “El Centro Presidencial Argentino (1983-2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ¿O qué?”, en Lánzar, J. (coordinador) *Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.

**Coutinho, M. E.** (2008) “Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina”, *Colección*. 18/19: 17-47.

**Coutinho, M.E.** (2013) “De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial”, en Alessandro, M y A. Gilio (compiladores), *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial*. Buenos Aires: INAP:185-209

**Davis, Weller, Craswell & Eggins** (1999) “What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950-1997”. *Public Administration* 77(1), 7-50

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

**Inácio, M. & Mariana Llanos** (2016) “The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis”. *Presidential Studies Quarterly* 46 (3): 531-49

**Indridason, Indridi H. & Shaun Bowler** (2014) “Determinants of Cabinet Size.” *European Journal of Political Research* 53(2): 381-403.

**Lewis, D. E.** (2003) *Presidents and the politics of agency design*. Stanford, CA: Stanford University Press.

**March, James G., & Johan P. Olson** (1983) “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government?” *American Political Science Review* 77(2): 281-296.

**Michener, G.** (2015) “How cabinet size and legislative control shape the strength of transparency laws”. *Governance*, 28(1), 77-94.

**Moe, T. M.** (1995) “The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy”. In O. E. Williamson (Ed.), *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond*. New York, Oxford University Press, 116-153).

**Moe, T** (2012) “Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy”, *The Forum*: Vol. 10: Iss. 2, Article 4

**Mortensen PB & C. Green-Pedersen** (2015) “Institutional effects of changes in political attention: explaining organizational changes in the top bureaucracy.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1), 165-189.

**Peters, G. B.** (1995) *The Politics of Bureaucracy*. New York, NY: Longman.

**Pollitt, Ch.** (1984) *Manipulating the machine: Changing the pattern of ministerial departments 1960-83*. London, UK: Allen & Unwin.

**Schaltegger, C.A. & Feld, L.P.** (2009). “Do large cabinets favor large governments? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss cantons”. *Journal of Public Economics* 93(1-2): 35-47.

**Wehner, J.** (2010). “Cabinet structure and fiscal policy outcomes”. *European Journal of Political Research* 49(5): 631-653.

**Wehner, J., & L. Mills** (2022) “Cabinet size and governance in Sub-Saharan Africa”. *Governance*, 35(1), 123-141

**White, A. & P. Dunleavy** (2010) “Making and breaking Whitehall departments: a guide to machinery of government changes”. *Institute for Government*, LSE Public Policy Group, London, UK.

### **Cómo citar este artículo:**

**Coutinho, Marta Eugenia** (2025) “Armando y desarmando ministerios. Una aproximación a los determinantes e impactos del diseño del gabinete en la maquinaria estatal en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°28: 254-274