

La importancia de las carteras gubernamentales en Argentina

Un análisis multidimensional

Marcelo Camerlo y María Eugenia Coutinho*

RESUMEN: La importancia relativa de las carteras de gobierno constituye un área de estudios aún marginal, en especial en sistemas políticos donde priman las prácticas personalistas, organizaciones partidarias con preferencias volátiles y bajo desarrollo de negociación coalicional. Este artículo explora el fenómeno en uno de esos casos. A partir de un abordaje alternativo a la estrategia dominante, basada en la utilización de encuestas a expertos y de listas fijas de carteras, se ofrece 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 muestra 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 papel de factores externos, como el peso político de los ministros y el efecto de coyunturas críticas.

Palabras clave: importancia ministerial, gabinetes de gobierno, Argentina, ministros.

The Importance of Government Portfolios in Argentina: A Multidimensional Analysis

ABSTRACT: The relative importance of government portfolios is still a marginal area of study, particularly in political systems where personalist practices and party organizations with volatile preferences and low development of coalitional bargaining prevail. This article explores the phenomenon in one of these cases. Applying an alternative approach to the dominant strategy, based on the use of expert surveys and fixed lists of portfolios, it offers a systematic characterization of Argentinean government portfolios that distinguishes and longitudinally analyzes four dimensions of importance (public policy management, discretionary allocation of resources, political capacity and organizational capacity). This article highlights the relevance of multidimensional and time-sensitive approaches in systems

***Marcelo Camerlo** es investigador principal del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt 9, 1600-189, Lisboa, Portugal. Tel: 217 804 700. Correo-e: mcamerlo@campus.ul.pt. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0716-189X>. **María Eugenia Coutinho** es profesora del doctorado y maestría en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Av. Figueroa Alcorta 7350 (C1428BCW), Buenos Aires, Argentina. Tel: 5411 5169 7000. Correo-e: maroucouthinho@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6926-6574>.

Nota del editor: Este artículo forma parte del monográfico dedicado a la relevancia de las carteras ministeriales en América Latina, que apareció en el volumen XXIX, número 1, de la revista. Puede encontrar aquí <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/issue/view/82> el resto de los artículos.

Artículo recibido el 18 de junio de 2021 y aceptado para su publicación el 17 de enero de 2022.

that are not very institutionalized and opens the field for future studies that incorporate the role of external factors such as the political weight of ministers and the impact of critical junctures.

Keywords: portfolio salience, government cabinets, Argentina, ministers.

El estudio de los gabinetes de gobierno latinoamericanos surge en gran medida como reacción a las posiciones escépticas sobre su relevancia en sistemas presidenciales (Linz, 1990), con agendas de investigación que, primero, se concentraron en la frecuencia, las características y la viabilidad de los gobiernos de coalición (Deheza, 1998; Amorim Neto, 2006; Chasqueti, 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 (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. La importancia relativa de las carteras de gobierno es un componente político clave. No todos los ministerios valen lo mismo y esta relevancia diferencial afecta dinámicas básicas vinculadas a la máxima esfera del Poder Ejecutivo (Greene *et al.*, 2020; Sieberer *et al.*, 2019).

Acorde con esa línea de investigación, este artículo se enfoca en los ministerios, asumiendo que las instituciones importan y que las estructuras organizacionales tienen un peso propio que debe distinguirse del de los agentes y los factores coyunturales. Una cartera como la de Finanzas tiene capacidades intrínsecas diferentes a las de un ministerio de Cultura, más allá del ministro de turno o de una crisis socioeconómica. Con fines analíticos, en este trabajo excluirémos de la ecuación a esas dos relevantes dimensiones (agente y contexto) para centrarnos en la dimensión organizacional de los gabinetes.

En particular, nos preguntamos cuáles son los atributos que hacen que un ministerio sea importante en sistemas políticos como el argentino donde, a diferencia de los países estudiados por la literatura internacional de corte parlamentario, el desempeño de las estructuras organizacionales suele estar condicionado por prácticas personalistas y por organizaciones partidarias poco institucionalizadas, con preferencias volátiles y escasa negociación coalicional. El estudio recurre a un marco analítico comparado para ofrecer una caracterización sistemática de la importancia relativa de las carteras de gobierno argentinas, distinguiendo cuatro dimensiones internas y examinando su evolución temporal desde la transición democrática hasta la actualidad. Como era de esperar, entre las más importantes se encuentran carteras como la Jefatura de Gabinete, Economía, Interior y Obras Públicas. El modelo de análisis aplicado nos permite precisar cuáles son los aspectos que determinan

dicha relevancia y examinar la variación de su peso relativo a lo largo de casi cuarenta años de democracia.

El trabajo se organiza del siguiente modo. En la primera sección revisamos la literatura sobre la relevancia de los ministerios, con especial atención en el caso argentino. Se identifican las contribuciones de los estudios locales y regionales, se precisan las dos estrategias internacionales dominantes de jerarquización ministerial, y se debaten los principales desafíos y limitaciones de la literatura. A continuación, presentamos el marco analítico escogido, que identifica los principales criterios de relevancia ministerial presentes en la literatura y los organiza en cuatro capacidades (gestión de políticas públicas, asignación discrecional de recursos, capacidad política y capacidad organizacional), y discutimos los criterios operacionales y elecciones metodológicas. En la tercera sección se aplica dicho marco al estudio del caso argentino donde, después de examinar de modo separado cada una de las capacidades de importancia ministerial, se propone un índice de agregación multidimensional. Finalmente, se presentan las conclusiones.

IMPORTANCIA MINISTERIAL EN ARGENTINA Y EL MUNDO

El estudio del diseño organizacional del gabinete de gobierno argentino ha sido marginal y, en gran medida, impulsado desde agendas de investigación individuales. Los análisis se han concentrado principalmente sobre áreas específicas, tales como la Presidencia de la Nación (Bonifacio y Salas, 1985; Coutinho, 2008, 2013), la Jefatura de Gabinete de Ministros (Coutinho, 2019; Serrafiero, 1994, 2003), los ministerios de Economía (Heredia, 2015; Heredia y Gené, 2008), Interior (Gené, 2012, 2019), Relaciones Exteriores (Rizzo, 2012), Defensa (Canelo, 2012a, 2012b) y Desarrollo Social (Perelmiter, 2016). Abordajes integrales del gabinete son escasos. Una excepción es la que ofrece Guido Giorgi (2014), quien analiza la relación entre área jurisdiccional del ministerio y perfil socioprofesional del ministro. El autor examina la totalidad de las carteras de gobierno durante un lapso de 157 años (1854-2011), agregándolas en diez áreas de políticas públicas (funciones políticas, justicia, relaciones exteriores, economía, seguridad exterior e interior, obras y servicios públicos, educación, trabajo, salud y planificación). Otro caso de abordaje integral utiliza un esquema analítico que distingue tres arenas de desempeño (presidencial, gubernamental, ministerial) y cinco funciones organizacionales (gestión, coordinación, interrelación, asistencia técnica y política), y se analizan longitudinalmente el diseño y el funcionamiento de las carteras ministeriales en el marco general del Poder Ejecutivo desde 1983 hasta la actualidad (Camerlo y Coutinho, 2018).

La relevancia ministerial propiamente dicha ha sido considerada una dimensión analítica complementaria. Gené y sus colaboradores analizan la supervivencia de los ministros en Brasil y Argentina observando las carteras principales, “tanto en términos funcionales como en términos presupuestarios” (Gené *et al.*, 2017: 7). Para

el caso argentino, estas serían las de Economía, Desarrollo Social, Educación, Justicia, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo, Defensa e Interior, las cuales son agrupadas en cuatro áreas jurisdiccionales (económica, social, militar y política). De modo más específico, Ollier y Palumbo (2016) incorporan esta dimensión para analizar los criterios de formación de los gabinetes argentinos. A diferencia del abordaje estándar que trabaja sobre listas de importancia fija por país, los autores sostienen que la jerarquía de los ministerios es dinámica y está condicionada por estrategias presidenciales y situaciones contextuales:

Defensa es prioritario al inicio de la democracia debido a la decisión presidencial de juzgar a las Juntas Militares y se mantiene bajo Menem. Desarrollo Social e Infraestructura resultan cruciales para realizar transferencias sociales y de capital durante el kirchnerismo. El recambio es un indicador de la jerarquía de los ministros según el contexto: durante el periodo post-transición, cuando la cuestión militar seguía activa, se sucede la mayor cantidad de ministros de Defensa; lo mismo ocurre en Trabajo, durante las administraciones radicales que sufren los embates del sindicalismo peronista, o en Desarrollo Social durante la gran crisis social del 2001. Economía emerge como un área importante en la que todas las administraciones realizan varios reemplazos, sin embargo, hay ministros estrellas, ministros con bajo perfil y etapas donde el presidente, de hecho, maneja la economía (Ollier y Palumbo, 2016: 73, 74).

Por su parte, en Camerlo y Pérez-Liñán (2015) se recurre a la práctica frecuente en los estudios cuantitativos internacionales de considerar la relevancia ministerial, incluyendo ministerios como el de Economía y Relaciones Exteriores como variables de control.

No hemos detectado ningún trabajo que aborde la relevancia ministerial en Argentina como objeto de estudio primario. La situación es diferente en la literatura regional e internacional. En la agenda latinoamericana encontramos dos grandes referencias. Una de ellas es el análisis comparado de María Escobar-Lemmon y Michelle Taylor-Robinson, quienes, para estudiar los criterios de reclutamiento de ministras mujeres, introducen como variable clave el grado de prestigio de los ministerios. Esta distinción analítica les permite introducir un elemento cualitativo en el examen de la presencia femenina en el gobierno. Las carteras se distinguen en tres categorías de prestigio (alto, medio, bajo) con base en su visibilidad o reputación y su capacidad presupuestaria en dieciocho países durante el periodo 1980-2003 (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005). En otro de sus reconocidos estudios, las autoras aplican la distinción por género a los ministerios, clasificando como de dominio masculino a las carteras asociadas al ámbito público, tradicionalmente consideradas como propias para los hombres —como Economía, Infraestructura, Defensa—, y de dominio femenino aquellas orientadas a la esfera privada u hogareña, entendidas como áreas típicas de las mujeres —Seguridad Social, Salud, Educación— (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2009).

Una segunda referencia destacada en la escena latinoamericana proviene de la producción brasileña, impulsada por una amplia diversidad de proyectos de investigación (individuales y colectivos) y una relevante extensión de datos oficiales disponibles. Sérgio Abranches (1988) ofrece una de las primeras referencias a la jerarquización de las carteras, introduciendo en el examen de los criterios de ocupación las cualidades diferenciales de los ministerios. Para tal fin, el autor distingue carteras según la capacidad de dirección política (Justicia, Trabajo, Industria, Relaciones Exteriores), capacidad de gasto y generación de clientelas (Educación, Salud, Obras Públicas), y peso estratégico en términos políticos y económicos (Hacienda y Agricultura). Hasta donde sabemos, Mariana Batista (2017, 2018) es la única investigadora latinoamericana que ha tomado la jerarquización ministerial como uno de los tópicos primarios de su agenda de investigación. La autora propone una medida operacionalizada sobre tres dimensiones mensuradas con datos duros. La primera dimensión se refiere a la capacidad legislativa de formulación de políticas y se mide por el número de iniciativas legislativas promovidas por la cartera. La segunda es la capacidad de nominaciones políticas, medida por el número efectivo de nombramientos con categoría superior de dirección y asesoramiento, un rango identificado por las estadísticas del ministerio de Planificación. La tercera dimensión es la capacidad presupuestaria, determinada por el presupuesto total y por una categoría específica que es asumida como indicador de uso político de fondos públicos. Estas tres medidas son integradas en dos índices, uno que registra la suma total y otro que se produce mediante la aplicación de análisis factorial. De modo alternativo, la misma autora, junto con César Zucco y Timothy Power, propone una estrategia “amigable, rápida y económica” para producir una medida de jerarquización ministerial basada en una encuesta online (Zucco *et al.*, 2019). La estrategia adapta un modelo de consulta en uso desde la década de 1950 y se basa en la comparación subjetiva de ocho pares de ministerios de modo secuencial. El cuestionario fue administrado a legisladores y académicos brasileños de modo diferenciado, encontrando consistencia entre los dos perfiles de consultados y diferencias con medidas que utilizan datos objetivos. Entre los mejor clasificados se encontraron ministerios con capacidad de clientelismo y patronazgo (Asuntos Urbanos y Educación), responsables de políticas decisivas (Finanzas y Planificación) y el ministro coordinador (Casa Civil). Recientemente, Mauerberg y Pereira (2020) proponen una redefinición de la medida estándar de la distribución de los gabinetes de coalición en Brasil, basada en el número proporcional de ministerios adjudicados a los partidos, incorporando el atractivo político de las carteras. El modelo incluye una combinación de dos estrategias. Por un lado, analizan los ministerios individualmente según determinadas capacidades (presupuestaria, regulatoria, para generar redes y patronazgo), y por otro lado incluyen las preferencias de los políticos a través de una encuesta realizada a legisladores brasileños para que asignen un peso a cada

capacidad y evalúen la importancia de las carteras. La capacidad más valorada por los legisladores es la presupuestaria, y los ministerios con mayor atractivo son el de Finanzas y la Jefatura de la Casa Civil de la presidencia. El índice alternativo propuesto por los autores permite una comprensión más precisa del nivel de proporcionalidad de una coalición presidencial y sus consecuencias para las condiciones de gobernabilidad de los presidentes.

En la literatura internacional, de impronta mayoritariamente parlamentaria, se distinguen dos estrategias principales de jerarquización ministerial con dos respectivas variaciones (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2022). La primera focaliza las características propias de las carteras. La modalidad más difundida recurre al uso de encuestas de expertos para producir clasificaciones fijas por país (Groennings, 1970; Leiserson, 1970; Müller y Strøm, 2000; Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Raabe y Linhart, 2015; Greene y Jensen, 2018). El estudio de Laver y Hunt (1992) impone este abordaje mediante el empleo de escalas y listas ordinales que se consolida con la propuesta de Druckman y Warwick (2005), quienes recurren al uso de escalas continuas y listas cardinales. Con sus especificidades, la referida contribución de Zucco *et al.* (2019) estaría dentro de este grupo, junto con la de Bucur (2018), que se propone captar variaciones temporales mediante el uso de listas normativas. En su versión más parsimoniosa, la variante de esta primera estrategia de clasificación intrínseca se encuentra en los trabajos que binariamente distinguen los ministerios clave del resto (Blondel y Thiébault, 1991; Browne y Feste, 1975; De Winter, 1991; Laver y Shepsle, 1996; Martínez-Gallardo y Schleiter, 2014; Bueno de Mesquita, 1979). Los criterios para determinar este grupo selecto, cuando son referidos, son raramente operacionalizados. Esta modalidad se utiliza a menudo para cubrir de modo complementario la dimensión analítica que nos ocupa.

Una segunda gran estrategia de clasificación toma en cuenta las preferencias particulares de los potenciales ocupantes de la cartera. Áreas que son centrales para un partido conservador pueden ser irrelevantes para un partido ecologista. La propuesta más difundida es la de Budge y Keman (1990), que establece órdenes de jerarquía para cinco diferentes familias de partidos políticos. Como variación de esta estrategia se pueden considerar las categorizaciones basadas en funciones o por asuntos (Abranches, 1988; Bueno de Mesquita, 1975; Cronin, 1980), que producen clasificaciones sostenidas en las características extrínsecas al ministerio. Por ejemplo, Abranches (1988: 25) le asigna un lugar central al factor regional para la selección de ministerios, identificando, durante ciertos periodos, una fuerte vinculación entre el ministerio de Educación o Salud con el estado de Bahía, Transportes y Obras Públicas con Río de Janeiro, Hacienda con San Pablo, o Agricultura con Pernambuco.

Las diferentes opciones de medición discutidas presentan una serie de limitaciones y desafíos, la mayoría ya identificados por la literatura. Entre ellos se destacan:

la baja captación de la variación que puede verificar una cartera a lo largo de diferentes periodos; limitaciones propias de la encuesta de expertos, como su fiabilidad para ponderar asuntos que exceden el momento en el que la consulta es realizada; la parcialidad de la cobertura, siendo pocas las propuestas en las cuales se tiene en cuenta la totalidad de las carteras; la validez de mediciones numéricas rigurosas para un fenómeno complejo y aún poco conocido, y las dificultades para tratar con datos duros, tanto en términos de producción como de lectura (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2022). En particular, para el abordaje de un caso como el argentino, con actores e instituciones de alta volatilidad, dos dificultades requieren particular atención. La primera es la insuficiente elaboración de los criterios que definen la importancia de un ministerio. ¿Cuáles son los aspectos que hacen que un ministerio sea más importante que otro? Siendo estos aspectos múltiples, la jerarquización queda condicionada por la pregunta de investigación. Por ejemplo, un análisis centrado en el clientelismo seguramente asignará mayor importancia a factores vinculados con la distribución discrecional de recursos que con los de prestigio o visibilidad. Asimismo, la identificación de los criterios de importancia en las clasificaciones producidas a partir de encuestas a expertos es *a posteriori*. El investigador especula sobre los motivos de la clasificación luego de haber elaborado el ranking ministerial (Zucco *et al.*, 2019). Por su parte, en las clasificaciones basadas a partir de criterios propuestos por el investigador, la selección suele responder a iniciativas individuales que, con pocas excepciones, raramente exceden el ámbito del estudio específico, presentan bajo nivel de operacionalización y poca discusión de los procedimientos de medición. Una segunda dificultad saliente se refiere a la identificación de las unidades de análisis y la precisión de su continuidad a lo largo del tiempo. Solo para el periodo 1983-2020, registramos un total de 62 diferentes ministerios, siendo el tamaño promedio del gabinete inferior a las veinte carteras.

IMPORTANCIA MINISTERIAL, UN MARCO ANALÍTICO

Siendo variados los criterios que potencialmente determinarían la relevancia de una cartera, la importancia ministerial es un fenómeno esencialmente multidimensional. Esta multidimensionalidad supone un desafío adicional en contextos en los cuales los actores en disputa por la ocupación de dichos ministerios son difíciles de delimitar. Sistemas políticos con partidos y diseños organizacionales estables, como los usualmente considerados por la literatura sobre sistemas parlamentarios, permiten anticipar sujetos, objetos de preferencia y estrategias de negociación, lo que facilita la caracterización de la relevancia ministerial. No son estos los rasgos del caso que nos ocupa. Con las limitaciones y los desafíos identificados en la sección anterior, recurriremos al marco analítico propuesto en Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) para examinar la relevancia ministerial en la Argentina reciente. Dicho marco integra un total de 33 criterios de relevancia ministerial, identificados en la litera-

tura de los últimos cincuenta años, en un esquema articulado de cuatro dimensiones con poder explicativo propio que presentamos a continuación.

La primera dimensión es la capacidad de gestión de políticas. Un modo recurrente de caracterizar la importancia de un ministerio es haciendo referencia a la relevancia de la política pública de la que es responsable. Carácter estratégico y nivel de impacto son dos subdimensiones que, juntas o separadas, componen esta capacidad. Ministerios responsables de políticas estratégicas son centrales para hacer efectivos tanto promesas de campaña y programas de gobierno como directrices más generales relevantes para el país en su conjunto. Ministerios responsables de políticas con impacto directo en la ciudadanía son fundamentales para crear vínculos con electores.

La segunda dimensión propuesta para jerarquizar carteras es la capacidad de distribución discrecional de recursos por parte del ministro. Ministerios con control de “cajas” considerables o margen significativo para nombramientos políticos pueden ofrecer mecanismos formidables para el pago de favores y la consecución de lealtades y apoyos diversos. A diferencia de la capacidad anterior, se trata de un recurso no programático, de usufructo individual y asociado a prácticas informales poco visibilizadas, como el clientelismo y el patronazgo.

La tercera dimensión de importancia es la capacidad de hacer política en sentido amplio. Carteras con poder de intervención en la definición de la agenda política, el armado de alianzas y la obtención de soportes políticos y burocráticos, proveen recursos de gobernabilidad valiosos, tanto para la articulación e implementación de acciones de gobierno como para la concreción de estrategias individuales de los ministros. Esta capacidad se materializa en la interrelación con actores claves localizados en diferentes ámbitos de la política, la administración pública y la sociedad civil. Ministerios como Interior o Relaciones con el Parlamento serían dos casos de alta capacidad política.

Por último, la cuarta dimensión de relevancia está dada por la capacidad de injerencia interorganizacional del ministerio. En ciertos diseños institucionales o con determinadas dinámicas concretas de funcionamiento, la facultad de intervenir sobre la actuación de otras carteras puede constituir un factor de poder interno relevante. La situación típica es la de ministerios coordinadores como la Jefatura de Gabinete de Ministros, con atribuciones rectoras sobre otros ministerios.

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 factores externos, como las preferencias de los actores. Esos factores externos son cruciales para comprender dinámicas concretas de funcionamiento, pero extremadamente difíciles de capturar desde un abordaje general como el que aquí planteamos. Sin embargo, de modo supletorio, la posibilidad de considerar de modo desagregado diferentes dimensiones de relevancia

brinda una herramienta flexible para tratar aproximaciones y preguntas de investigación específicas. Las capacidades son compatibles entre sí porque no son autoexcluyentes, por lo que un mismo ministerio puede exhibir alta presencia de más de una de ellas. De todas formas, la expectativa teórica es que cada dimensión, como se discutió más arriba, tiene peso explicativo específico. La capacidad de gestión permite observar cuestiones relacionadas con la orientación ideológica de las políticas y la construcción de vínculos con sectores específicos de la ciudadanía, la capacidad de distribución discrecional permite el análisis de 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.

La unidad de análisis de nuestro estudio son las carteras ministeriales, de delimitación no siempre sencilla. Los ministerios están permanentemente sujetos a modificaciones de índole muy variada que, en sistemas como el argentino, alcanzan significativos niveles de volatilidad. Es preciso distinguir entre variaciones en el ministerio de aspectos internos que no afectan mayormente la identidad de la cartera, de variaciones del ministerio que implican una transformación sustancial en lo que debería considerarse una unidad de análisis diferente. Aquí proponemos tratar el asunto focalizándonos en las áreas de desempeño, denominaciones, competencias y estructura interna. Una cartera que se mantiene en la misma área de desempeño con bajo grado de alteración respecto a su denominación, competencias y estructura interna, será considerada una unidad única. Las modalidades más frecuentes son dos: unidades individuales de ministerios (*e.g.*, Ministerio de Relaciones Exteriores), y unidades fusionadas que integran dos o más unidades individuales (*e.g.*, ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa). Existe en el caso argentino una tercera modalidad que podríamos denominar unidades individuales con agregado de una unidad de jerarquía menor como una secretaría (*e.g.*, ministerios de Relaciones Exteriores y Culto).

El modo más extendido de mensurar la relevancia ministerial ha sido la agregación de opinión calificada mediante la encuesta de expertos. Se trata de un instrumento de generación de datos de tipo extensivo, donde un número relativamente alto de especialistas contribuye de modo puntual y desagregado a un proyecto ajeno. Para lidiar con las limitaciones de esta técnica que ya fueron discutidas, en este estudio aplicaremos la estrategia intensiva de uso de especialistas propuesta por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022), consistente en un único grupo de expertos con dedicación plena y responsables del estudio y categorización final. La ponderación de cada una de las dimensiones y subdimensiones de importancia ministerial se establece a partir del conocimiento del especialista, en combinación con consultas puntuales a expertos externos y el uso de fuentes primarias y secundarias. El proceso de codificación para cada unidad de análisis queda registrado en una “bitácora de

codificación” que explicita los criterios utilizados para decidir la medición. Dicho instrumento asume la doble función de comunicar de modo transparente y sistemático el proceso de codificación y de permitir la corrección periódica de las medidas decididas. De este modo, la estrategia que aquí aplicamos se encuentra en un punto medio entre las clásicas encuestas de expertos, basadas en la clasificación subjetiva y no justificada de una lista fija de carteras, y las jerarquizaciones exclusivamente resultantes de la observación de datos duros, no disponibles para muchos países latinoamericanos y difíciles de integrar en abordajes comparados (apéndice 1).

Un ministerio puede tener valores de importancia diferentes en cada una de las cuatro capacidades consideradas. Las opciones para combinar de modo agregado estos valores son múltiples y condicionadas a la pregunta de investigación en cuestión, pudiendo ser necesario introducir ponderaciones relativas dependiendo del tópico de interés. Para este trabajo exploratorio aplicaremos el siguiente procedimiento. Primero, tratamos a todas las capacidades por igual, sin jerarquizaciones internas. Basta con que el ministerio tenga un valor de importancia alto en una capacidad para ser considerado un ministerio importante. Segundo, consideramos a las cuatro subdimensiones de las capacidades de gestión y discrecional 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. Tercero, asignamos así 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). Cuarto, complementamos la suma asignando un valor de 0 para los valores de importancia bajos o nulos y de 0.1 para los

CUADRO 1. Esquema analítico

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

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* Escala de medición para todas las variables: nada o poco, algo, mucho.

valores de importancia media. Con el uso de los decimales para los valores medios resolvemos dos cuestiones. Por un lado, nos aseguramos de que un ministerio con valores medios no supere a uno importante (valor máximo posible de 0.6). Por otro lado, obtenemos una representación numérica que, además de indicar la posición relativa (*e.g.*, 0.3 es superior a 0.2), indica el número específico de atributos en los que el ministerio está siendo ponderado con valor medio (*e.g.*, 0.3 se refiere a una cartera ponderada como medianamente importante en tres atributos).

RELEVANCIA MINISTERIAL EN ARGENTINA

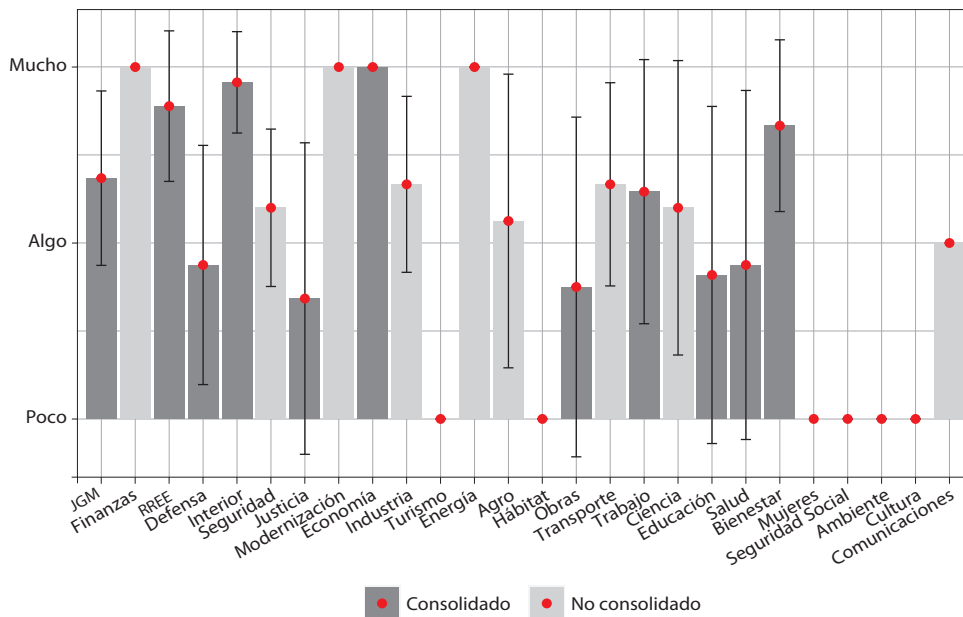
En esta sección aplicamos el esquema analítico (cuadro 1) para el estudio del caso argentino. La unidad de análisis son las carteras ministeriales, y delimitarlas constituye el primer desafío. La composición del gabinete argentino durante el periodo observado es bastante volátil, particularmente a partir de la reforma constitucional de 1994 que, además de crear la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), eliminó la cláusula que determinaba un gabinete de ocho ministerios, dejando librada su cantidad y denominación a una ley del Congreso. Entre 1983 y 2020, el tamaño del gabinete osciló 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. Para todo el periodo identificamos un total de 62 carteras (según su denominación literal) que, distinguiendo modificaciones “en/del” ministerio, reagrupamos en 27 unidades (apéndice 2). La duración de estas unidades es variable, por lo cual serán distinguidas en “consolidadas” y “no consolidadas”, según el grado de presencia durante el periodo de análisis. Dichas unidades se encuentran representadas en cada una de las gráficas de análisis que utilizaremos en esta sección.

Análisis unidimensional: Las capacidades una a una

La capacidad estratégica de gestión de políticas públicas (gráfica 1a) ha sido alta de modo casi permanente en cuatro carteras consolidadas (Economía y, con leve variación, Interior, Relaciones Exteriores y Bienestar) y en tres no consolidadas (Finanzas, Modernización, Energía y Minería). De modo variable lo ha sido en Trabajo, Transporte, Ciencia y Agro.

Durante una parte considerable del periodo analizado (1991-1999), Economía concentró no solo las clásicas funciones de hacienda y finanzas públicas, sino también la gestión de áreas productivas e incluso la obra pública y el transporte. A pesar de que en la última década sus competencias han tendido a reducirse, mantuvo un lugar preeminente en las prioridades gubernamentales, acompañando el derrotero de la economía argentina, caracterizada por una fuerte inestabilidad y sucesivas crisis. La alta valoración de Interior se corresponde con la relevancia de sus atribuciones para la gobernabilidad: es el nexo con las provincias y gobiernos subnacio-

GRÁFICA 1a. Capacidades de importancia ministerial: Capacidad estratégica



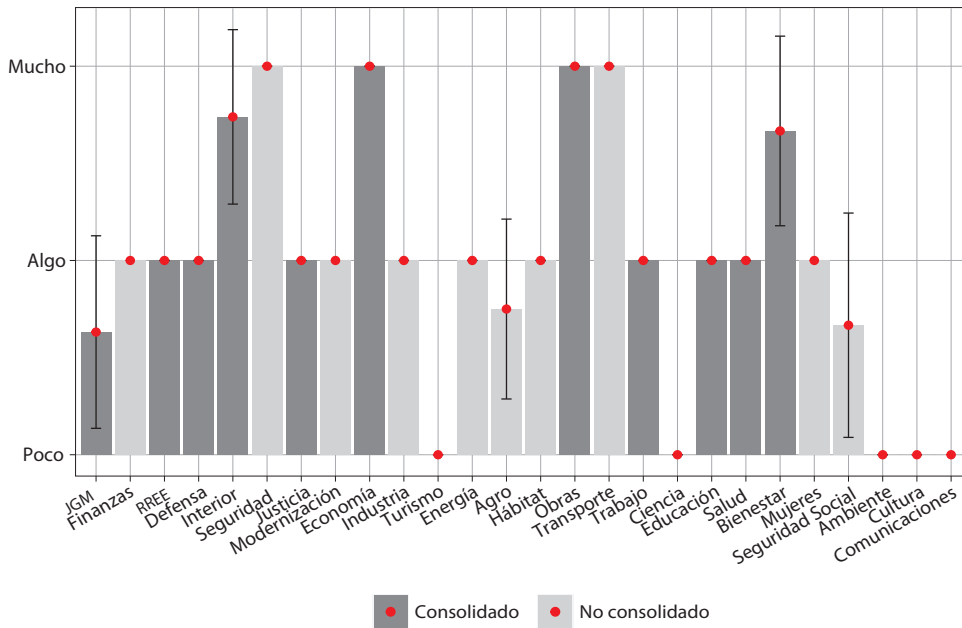
Fuente: Elaboración propia.

nales, ejecuta las intervenciones federales, interviene en la declaración de estado de sitio, es responsable de la organización de las elecciones y del funcionamiento de los partidos políticos, de la política migratoria y de la documentación de la población (Gené, 2019). Además, hasta 2004, tenía a su cargo las fuerzas de seguridad federales (Policía Federal, Gendarmería y Prefectura); entre 2012 y 2015 absorbió Transporte y entre 2015 y 2019, Obras Públicas. Estos cambios justifican las variaciones observadas.

Bienestar, creado en 1999 y responsable de la política social, adquirió especial importancia después de la crisis de los años 2001-2002 cuando el deterioro de la situación social alcanzó niveles desconocidos hasta entonces (Perelmiter, 2016). La gestión de esta cartera supone, no solo la entrega de beneficios sociales, sino también la interacción con actores y organizaciones sociales y fuerte presencia en el territorio, convirtiéndose así en un ministerio estratégico para la administración del conflicto social. Esta centralidad se ha mantenido a lo largo del tiempo, incluso de manera transversal a la orientación política de los gobiernos.

Las variaciones en la importancia estratégica de los ministerios reflejan las distintas agendas y prioridades gubernamentales. Por ejemplo, es alta para los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores durante el periodo de la transición democrática, pero luego ambos pierden peso e influencia. En el primer caso, adquiere relevancia por la revisión de las violaciones a los derechos humanos y la

GRÁFICA 1b. Capacidades de importancia ministerial: Capacidad de impacto directo



Fuente: Elaboración propia.

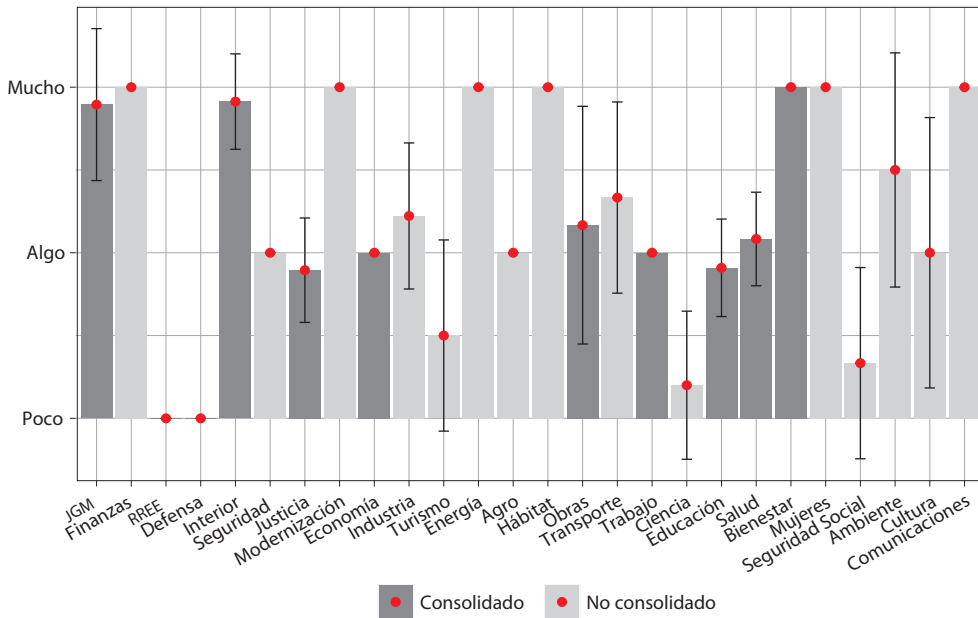
compleja relación con las fuerzas armadas. En el segundo, refleja la necesidad de cerrar el conflicto con Malvinas, la tensión con Chile por el Canal de Beagle y el acercamiento con Brasil y la creación del bloque regional Mercosur. Los significativos cambios que se observan en los ministerios tradicionales como Obras, Educación, Trabajo y Salud, también dan cuenta de las prioridades. Este último, que presenta una importancia promedio entre baja y media, se vuelve estratégico en 2020 a partir de la pandemia de Covid-19.

La capacidad de implementar políticas públicas con impacto directo (gráfica 1b) fue alta en cuatro carteras consolidadas: de modo permanente en Economía y Obras, y de modo variable en Interior y Bienestar. En Seguridad y Transporte, carteras no consolidadas, también alcanza valores elevados.¹

Economía, más allá de los cambios en sus competencias, como responsable de la política económica y las finanzas públicas, tiene una incidencia indiscutible sobre el bienestar de la población. Obras y Transporte son típicas carteras con políticas públicas que suponen metas físicas y verificables en todo el país (obras de infraestructura, rutas, medios de transporte, etc.). Seguridad, una cartera relativamente

¹ En tanto no siempre es posible determinar con precisión la cantidad de beneficiarios directos de las políticas públicas de un ministerio, aplicamos una estrategia alternativa que permita estimar su impacto sobre la población y eventual vínculo electoral. Los ministerios cuyas políticas públicas tienen efectos perceptibles y generan vínculos con los ciudadanos serán codificados como de mayor impacto.

GRÁFICA 1c. Capacidades de importancia ministerial: Capacidad de nombramientos discrecionales



Fuente: Elaboración propia.

reciente con competencias en la prevención y control del delito y la seguridad ciudadana, fue incrementando su visibilidad a medida que la cuestión adquirió centralidad en la agenda pública, pero especialmente a partir de una estrategia explícita de mayor presencia de fuerzas federales (en particular Prefectura y Gendarmería) en el territorio y en zonas urbanas para contener el delito y el conflicto social (Fredric, 2018). Interior y Bienestar, ambas carteras consolidadas y con alto impacto, muestran, sin embargo, algunas variaciones. En el primer caso, la oscilación obedece fundamentalmente a los cambios ya mencionados en sus competencias. En el segundo, la variación da cuenta de un cambio de estrategia de la política social, que pasó de un abordaje focalizado y gerencial con impacto acotado hasta los años 2000 (Repetto, 2001), y desde entonces prevalecieron modalidades más universales que suponen fuertes vínculos sociales y territoriales (Perelmiter, 2016).

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, en especial desde la década de 1990 (Falleti, 2001; Chiara, 2016).

La capacidad de distribución discrecional de puestos de trabajo (gráfica 1c) es alta en un importante número de unidades (11 de las 26 observadas) y en casi todas

ellas de modo permanente. En particular, afecta a tres carteras consolidadas (JGM, Interior, Bienestar) y a ocho no consolidadas (de modo permanente: Finanzas, Modernización, Hábitat, Energía, Comunicaciones, Mujeres; con alguna variación: Transporte y Ambiente).²

El universo de funcionarios públicos que conforman la dotación de personal de los ministerios ha estado regulado desde 1983 por una multiplicidad de escalafones y regímenes que incluyen alguna regla para las designaciones de personal, distinguiendo entre personal con estabilidad (planta permanente) y otras formas de contratación más flexibles a tiempo determinado. Si bien los sistemas más recientes incluyen criterios objetivos para el ingreso a la planta permanente y ciertos límites cuantitativos para las contrataciones temporales, durante gran parte del periodo bajo análisis el crecimiento del personal en el Ejecutivo se explicó fundamentalmente por el personal contratado (Pomares *et al.*, 2013). Por otra parte, existe un segmento de personal con funciones directivas y con una escala salarial significativamente superior (Alta Dirección Pública, ADP) que, por la normativa vigente desde la década de 1990, deben acceder a través de mecanismos meritocráticos, pero la designación ha tendido a ser mayoritariamente discrecional. Se estima que 87 por ciento de los funcionarios de la ADP ha sido designado por excepciones a las reglas, sin cumplir algunos de los requisitos (ITEP, 2020). Es decir, consideramos que el personal contratado y temporal y los cargos de alta dirección pública pueden ser una fuente de discrecionalidad en la designación de personal por parte de los ministros. En ambos casos, no obstante, se trata de una aproximación imperfecta, ya que no todas las designaciones implican patronazgo.

Estimamos que los ministerios con alta capacidad de designación discrecional son aquellos que cuentan con mayor proporción de personal contratado, con estructuras organizativas voluminosas que implican una importante cantidad de cargos directivos a cubrir y que, a la vez, sus competencias no requieren especialmente un *expertise* técnico determinado. En este sentido, se destacan los ministerios políticos (Interior y JGM) en los que tanto el personal contratado como los cargos de la ADP son significativos, aun en contextos de ajuste fiscal y reducción de la planta estatal (Orlansky, 1994). Asimismo, la JGM tiene competencias para intervenir en el diseño organizacional de la estructura estatal y, durante algunos periodos, para descongelar cargos financiados (ASAP, 2017). Bienestar también presenta alta capacidad debido a la cantidad de personal contratado, la dimensión de su estructura organizativa y a la

² Entendemos que la dotación de personal de un ministerio como medida para determinar su importancia puede resultar insuficiente. Así, por ejemplo, la dotación de los ministerios de Defensa y Seguridad concentran más de 50 por ciento del total del personal del Ejecutivo, lo que no implica que el ministro pueda disponer de todas esas designaciones para cargos de confianza o para patronazgo. La capacidad para designar personal con cierta discrecionalidad, en cambio, nos proporciona una alternativa para detectar estrategias de nombramientos menos universales o particularistas.

lizar fondos de manera discrecional. El nivel de discrecionalidad no está definido por la potestad formal de los ministros para utilizar su presupuesto —ya que la ejecución presupuestaria está regulada y, con la excepción de la JGM, tienen la misma limitación para cambiar el destino de las partidas presupuestarias—, sino por el volumen de determinado tipo de partidas que administran, las cuales potencialmente podrían utilizarse para distintas variantes de uso selectivo. Las partidas presupuestarias que presentan estos rasgos son: las que involucran gastos de capital y obra pública (dentro de bienes de uso, inciso 4) y las transferencias (inciso 5). De todas maneras, es necesario señalar que no todos los gastos incluidos en estas partidas implican discrecionalidad.

Los ministerios con más alta capacidad de uso de este tipo de recursos son Interior y Bienestar. Interior dispone de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN)³ que utiliza para aceitar los vínculos con las provincias y municipios, distribuidos con criterios que responden en gran medida a la negociación política. Bienestar es responsable de múltiples programas de asistencia que implican transferencias, realizadas, en parte, según criterios bastante laxos y que suponen un presupuesto considerable.⁴

También observamos un nivel promedio relativamente alto, aunque con variaciones, en Obras, Transporte, Industria y Economía. Respecto a Obras y Transporte, tal como se sostiene en algunos trabajos, los fondos de inversión pública para infraestructura se ejecutan como una herramienta para construir apoyo político territorial tanto en provincias como en municipios, ya sea en momentos electorales o para reforzar coaliciones en el Legislativo (González y Mamone, 2011; Lodola, 2011). En el caso de Economía, ocurre algo similar relacionado con la evolución de su organización y la concentración que ostentó en la década de 1990, ya mencionada.

La capacidad política (gráfica 1e) se concentra en un número reducido de carteras, todas ellas consolidadas. La capacidad de los ministerios para intervenir en la agenda política está fuertemente condicionada por la relevancia de sus interlocutores o *constituencias*. La mayor parte de las carteras tienen destinatarios específicos de sus políticas públicas, pero su importancia política no está distribuida de manera homogénea y pueden modificarse a lo largo del tiempo.

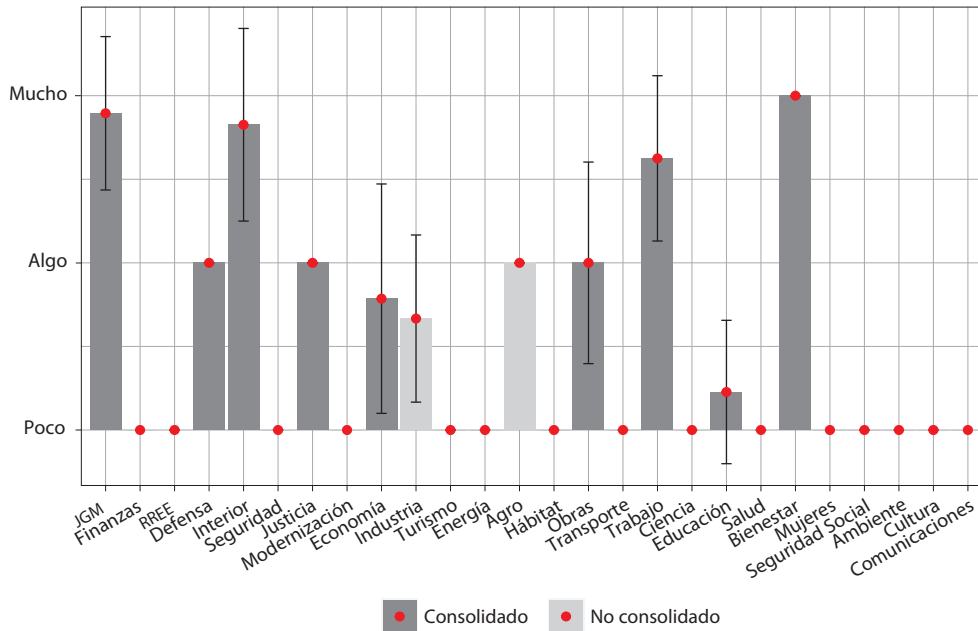
De manera previsible, los ministerios con mayor capacidad política promedio son la JGM e Interior. La JGM, como ministro coordinador y centro de gobierno del Ejecutivo, es también responsable de las relaciones con el Legislativo y con otros actores políticos y sociales.⁵ Interior, en tanto cartera política por excelencia, articu-

³ Es un fondo creado por ley de 1988 que representa 1 por ciento de los fondos coparticipables que el Estado nacional, a través del Ministerio del Interior, reparte entre las provincias con base en lo que identifique como “situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales”.

⁴ El gasto en promoción y asistencia social del presupuesto nacional en el Ministerio de Desarrollo Social pasó de 37 por ciento en 2004 a 82.2 por ciento en 2009 (Perelmiter, 2016).

⁵ Desde 2019, en la gestión Fernández, tiene un área de Relaciones con la Sociedad Civil para administrar los vínculos con organizaciones y movimientos sociales.

GRÁFICA 1e. Capacidades de importancia ministerial: Capacidad política



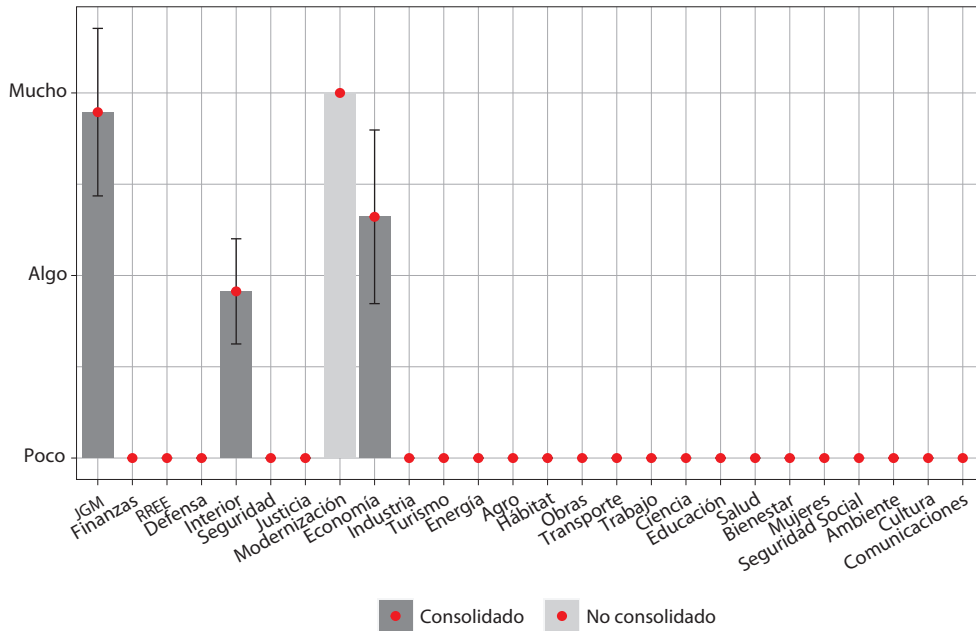
Fuente: Elaboración propia

la con importantes actores políticos (legisladores, gobernadores, intendentes, dirigentes de partidos políticos) y posee un protagonismo central en la construcción de la agenda política del gobierno.

En orden decreciente, el tercer ministerio con mayor capacidad política es Bienestar, que mantiene intensas relaciones con organizaciones y movimientos sociales que han ido adquiriendo importancia política creciente desde principios de este siglo. A su vez, la política asistencial se encuentra íntimamente asociada a la política partidaria y a la búsqueda de gobernabilidad (Perelmiter, 2016). En parte, la importancia política de Bienestar se fue incrementando en detrimento de Trabajo, cuyo interlocutor tradicional son los sindicatos, de significativa relevancia en la agenda política argentina y que han formado parte de coaliciones de gobierno (Etchemendy, 2013), pero que, a partir de un proceso de precarización laboral y el surgimiento de nuevos actores sociales, ha perdido capacidad política.

Economía presenta valores elevados de importancia, pero en momentos acotados. Esta valoración relativiza la posición de relevancia permanente que se suele asignar a este ministerio en el gabinete (Burgo, 2011). Si bien el titular de Economía tiene gran visibilidad e incluso algunos ministros han construido carreras políticas a partir de su gestión, estimamos que la capacidad política promedio es entre baja y media. El esquema de un “superministro” de Economía concentrando la gestión de políticas públicas de muy diversa índole, tal como ocurrió en la década de 1990,

GRÁFICA 1f. Capacidades de importancia ministerial: Capacidad organizacional



Fuente: Elaboración propia

no volvió a repetirse y sus competencias han quedado prácticamente limitadas al manejo de la hacienda y las finanzas públicas.

La tendencia hacia un gabinete hiperespecializado, producto de la escisión en varias carteras, primero de Economía, y luego de Obras, generó una organización atomizada con ministerios que atienden asuntos muy específicos (Agricultura, Industria, Comunicaciones, Energía y Minería, Transporte, etc.). Todos estos ministerios interactúan con actores sectoriales que, si bien en ocasiones tuvieron una importancia destacable —como, por ejemplo, las patronales del sector agropecuario que protagonizaron protestas y movilizaciones contra la política oficial—, no se constituyen como actores políticos destacados.

La capacidad organizacional (gráfica 1f) es la menos frecuente de todas; se encuentra solo de modo permanente en un ministerio consolidado (JGM) y en uno no consolidado (modernización). Tanto la JGM como Modernización desempeñan una función rectora sobre otros ministerios y su intervención es condición necesaria para algunos aspectos de su funcionamiento. Las fuentes de esta capacidad son definidas a partir de las competencias asignadas en la propia Constitución Nacional y en la Ley de Ministerios. La JGM, según la Constitución Nacional, ejerce la administración general del país, coordina la actividad gubernamental y ejecuta el presupuesto. Pero, además, ha sido la responsable de la gestión estatal y del empleo público e interviene en la definición de la organización del Ejecutivo (con la excepción de los

años 2016-2018, cuando estas funciones fueron transferidas a Modernización). Si bien Economía también tiene incidencia en el proceso presupuestario, desde 1995, con la creación de la JGM, lo comparte con esta cartera.

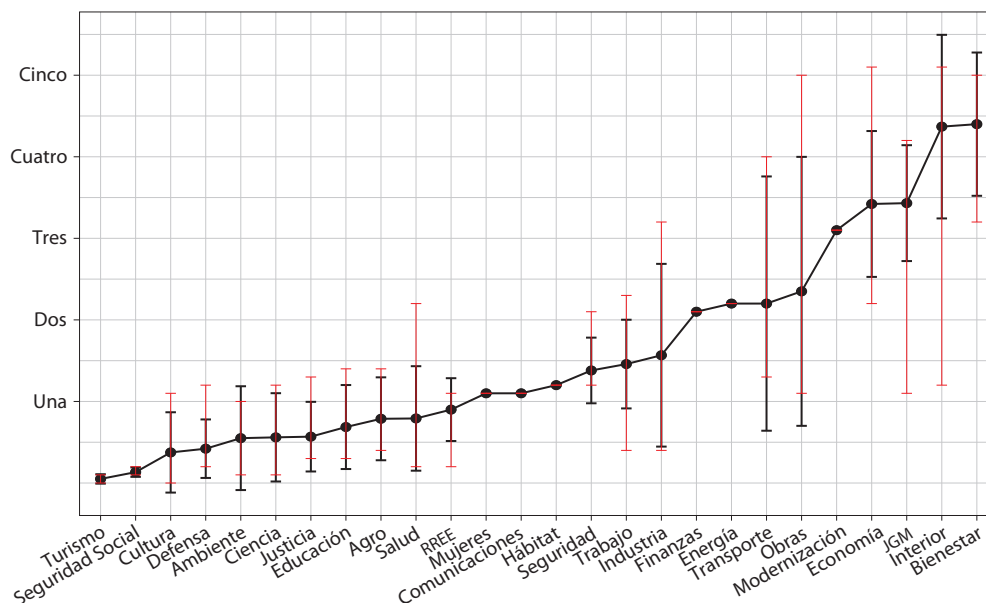
Análisis multidimensional: Un índice de agregación de las capacidades

Una misma cartera puede ser importante en más de una capacidad. La gráfica 2 ilustra el índice de importancia ministerial explicado en la sección metodológica, que ordena a las carteras jerárquicamente en función del promedio de valoración de seis atributos (dimensiones y subdimensiones de las cuatro capacidades). La resultante es un ranking de importancia ministerial, que visualmente intenta reproducir los gráficos del referido trabajo de Druckman y Warwick (2005).

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 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.

Dentro de los cinco ministerios con mayor valoración, Interior encabeza el ranking, con una importancia promedio alta en casi cinco atributos; lo sigue de cerca

GRÁFICA 2. Índice de importancia ministerial (Argentina, 1983-2020)



Fuente: Elaboración propia

Bienestar y un poco más atrás JGM, Economía y Modernización del Estado. Previsiblemente, en este conjunto se encuentran los dos ministerios políticos: Interior y JGM, aunque esta última es superada por Bienestar. La presencia de carteras no consolidadas en los primeros puestos del índice (por ejemplo, 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, como en los casos ya mencionados de Defensa y Relaciones Exteriores en la democratización, y Salud, con la pandemia.

Si bien escapa al objetivo central de nuestro análisis orientado a la exploración de las capacidades individuales, el índice agregado anticipa las potencialidades de la propuesta multidimensional, lo que permite la construcción de rankings adaptados a diferentes preguntas de investigación. Distintos temas pueden requerir una ponderación segmentada de las capacidades observadas. Por ejemplo, un análisis sobre clientelismo daría mayor relevancia a la capacidad de distribución discrecional, mientras que un análisis clásico de distribución de carteras por afinidad ideológica podría priorizar la capacidad de gestión, aplicando respectivamente ponderaciones que expresen dicha valoración diferenciada.

CONCLUSIONES

¿Por qué son importantes los ministerios importantes? La literatura académica ofrece dos grandes abordajes para medir la relevancia ministerial. Uno de ellos está basado en indicadores empíricos observables, es arduo de implementar y ha sido fuertemente criticado. El otro abordaje recurre a la apreciación externa de expertos, su utilización es más extendida que el anterior pero ha sido igualmente cuestionado. Este artículo aplica una estrategia de medición que busca situarse en un punto intermedio entre la pura subjetividad del experto y la sola observancia de datos duros, con base en una participación intensiva de especialistas (pocos, pero muy implicados) y aplicando una metodología de codificación comparada.


¿Cómo dialoga la estrategia de medición aquí presentada con las modalidades actualmente presentes en la literatura? En primer lugar, encontramos un alineamiento básico entre ellas en cuanto al registro de los ministerios relevantes. Todas las mediciones coinciden en identificar como carteras importantes a los “sospechosos de siempre”, incluyendo la Jefatura de Gabinete, Economía, Interior, Bienestar, y los ministerios vinculados con infraestructura y obra pública. Esta coincidencia elemental da una validez rudimentaria pero significativa a la estrategia aquí aplicada.

Sin embargo, este estudio pone en evidencia al menos tres características propias del fenómeno analizado que harían de la medida utilizada un instrumento más apto para captar dichas particularidades.

Primero, las unidades de análisis varían en el tiempo. Los ministerios se separan, se fusionan, cambian de denominación, de competencias y de organización interna. Algunos de estos cambios pueden ser sustanciales pero difíciles de identificar; otros estruendosos, pero superficiales. Es por ello que la delimitación de las carteras —la construcción de listas de ministerios a ser clasificados— requiere, además de un conocimiento profundo del caso, decisiones analíticas que deben ser explícitas, fundamentadas y sujetas a revisión.

Segundo, la importancia de los ministerios varía a lo largo del tiempo. Esta variación está estrechamente relacionada con la anterior, pero en esencia es diferente. Mientras la de arriba refiere a cambios “del” ministerio, implicando desdoblamiento o fusiones de unidades, esta se enfoca en cambios dentro de un mismo ministerio. Las ponderaciones únicas por cartera no son aptas para registrar estas alteraciones que, como vimos en nuestro caso, pueden tener una presencia significativa. A su vez, las carteras de corta duración, que tienden a no quedar registradas en las listas fijas de ministerios, pueden haber sido relevantes en el momento específico de su existencia. El caso del Ministerio de Modernización en nuestro estudio ilustra esa situación.

Tercero, la fuente de importancia puede ser de diversa naturaleza. Las carteras pueden destacarse por diversas razones que las mediciones basadas en valoraciones únicas no consiguen registrar.

El objetivo del trabajo ha sido exploratorio y centrado en la caracterización interna de la estructura organizacional de los gabinetes de gobierno. El análisis de los factores determinantes de las configuraciones detectadas y de sus variaciones longitudinales es materia de una futura agenda de investigación. El caso argentino llama la atención de modo insistente sobre dos posibles condicionantes clave: el peso político personal del ministro y las coyunturas críticas. Agentes y contextos son factores exógenos que requieren un abordaje analítico específico, para el cual la estrategia de medición aquí aplicada ofrece ventajas particulares por su carácter multidimensional y su sensibilidad a las variaciones temporales. 

REFERENCIAS

- Abranches, Sérgio (1988), “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, *Dados Revista de Ciências Sociais*, 31(44), pp. 5-34.
- Amorim Neto, Octavio (2006), “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies*, 39(4), pp. 415-440.
- ASAP (Asociación Argentina de Administración Financiera y Presupuesto Público) (2017), “Estudio sobre la discrecionalidad presupuestaria a nivel nacional en Argentina, entre

- 1994 y 2016”, Serie de Investigaciones y Publicaciones, disponible en: <https://docs.asap.org.ar/public/doc/Estudio%20sobre%20la%20discrecionalidad%20presupuestaria> [fecha de consulta: 15 de junio de 2021].
- Batista, Mariana (2017), “Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office and Budget in Brazil”, *Brazilian Political Science Review*, 11(1), pp. 1-28.
- Batista, Mariana (2018), “Who Gets What and How Does It Matter? Importance-Weighted Portfolio Allocation and Coalition Support in Brazil”, *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), pp. 99-134.
- Blondel, Jean y Jean-Louis Thiébaud (eds.) (1991), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Bonifacio, José Alberto y Eduardo Salas (1985), “Diseño organizacional de la Presidencia entre 1943 y 1983 (Cambios organizacionales e instituciones de formulación de políticas)”, Buenos Aires, INAP.
- Browne, Eric C. y Karen Ann Feste (1975), “Qualitative Dimension of Coalition Payoffs. Evidence From European Party Governments, 1945-1970”, *American Behavioral Scientist*, 18(4), pp. 530-556.
- Bucur, Cristina (2018), “Cabinet Payoffs in Coalition Governments: A Time-Varying Measure of Portfolio Importance”, *Party Politics*, 24(2), pp. 154-67.
- Budge, Ian y Hans Keman (1990), *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford, Oxford University Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce (1975), *Strategy, Risk, and Personality in Coalition Politics: The Case of India*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce (1979), “Coalition Payoffs and Electoral Performance in European Democracies”, *Comparative Political Studies*, 12(1), pp. 61-81.
- Burgo, Ezequiel (2011), *7 Ministros: La economía argentina: historias debajo de la alfombra*, Buenos Aires, Planeta.
- Camerlo, Marcelo y Aníbal Pérez-Liñán (2015), “Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies”, *The Journal of Politics*, 77(3), pp. 608-619.
- Camerlo, Marcelo y Cecilia Martínez-Gallardo (eds.) (2018), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Camerlo, Marcelo y Cecilia Martínez-Gallardo (2022), “¿Por qué son importantes los ministerios importantes? Un marco de análisis”, *Política y Gobierno*, XXIX(1), ePYG 1561.
- Camerlo, Marcelo y María E. Coutinho (2018), “El centro presidencial argentino (1983-2014) ¿Complejidad, centralización, estilo de gestión? ¿O qué?” en Jorge Lanzaro (ed.), *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, Madrid, Tecnos, pp. 39-76.
- Canelo, Paula (2012a), “Un ministerio de tercera línea: Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los ministros de Defensa”, *PolHis*, 5(9), pp. 319-329.
- Canelo, Paula (2012b), “Los efectos del poder tripartito: La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina”, *Revista Prohistoria*, 17, pp. 129-150.
- Coutinho, María E. (2008), “Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina”, *Colección*, 18-19, pp. 17-47.
- Coutinho, María E. (2013), “De Alfonsín a Kirchner: La presidencia institucional como

- herramienta para la autonomía presidencial”, en Martín Alessandro y Andrés Gilio (eds.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América: Estudios comparados sobre la Institución Presidencial*, Buenos Aires, INAP.
- Coutinho, María E. (2019), “De la periferia al centro: El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia Argentina”, *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5(98-110), pp. 477-492.
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman y Timothy Power (2018), *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Chasquetti, Daniel (2008), *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación*, Montevideo, Cauce Editorial.
- Chiara, Magdalena (2016), “Las relaciones intergubernamentales como problema y el territorio como argumento: Políticas de salud en Argentina (2008/2014)”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(10), pp. 61-85.
- Chudnovsky, Mariana y María L. Cafarelli (2018), “Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público: Argentina, 2003-2016”, *Foro Internacional (FI)*, 232(LVIII), pp. 275-312.
- Cronin, Thomas (1980), *The State of the Presidency*, Boston, Little, Brown.
- Deheza, Grace Ivana (1998), “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 151-169.
- De Winter, Lieven (1991), “Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet”, en Jean Blondel y Jean-Louis Thiébault (eds.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 44-69.
- Druckman, James, N. y Paul V. Warwick (2005), “The Missing Piece: Measuring Portfolio Salience in Western European Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 44(1), pp. 17-42.
- Escobar-Lemmon, Maria y Michelle Taylor-Robinson (2005), “Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?”, *American Journal of Political Science* 49(4), pp. 829-44.
- Escobar-Lemmon, Maria y Michelle Taylor-Robinson (2009), “Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets”, *Political Research Quarterly*, 62(4), pp. 685-699.
- Escobar-Lemmon, Maria y Michelle M. Taylor-Robinson (2016), *Women in Presidential Cabinets: Power Players or Abundant Tokens?* Nueva York, Oxford University Press.
- Etchemendy, Sebastián (2013), “La ‘doble alianza’ gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): Orígenes, evidencia y perspectivas”, en Carlos H. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 291-324.
- Falletti, Tulia (2001), “Federalismo y descentralización educativa en Argentina: La constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación”, *Boletín núm. 9*, Buenos Aires, PREAL/Flacso, pp. 421-445.
- Fredric, Sabrina (2018), “La politización del trabajo policial en Buenos Aires: Gendarmes y policías locales frente al policiamiento de proximidad”, *Trabajo y Sociedad*, 31, pp. 33-51.
- Gené, Mariana (2012), “Negociación política y confianza: El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo”, *PolHis*, 5(9), pp. 301-308.

- Gené, Mariana (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 XXI.
- Gené, Mariana, Adriano Codato y Renato Monseff Perissinotto (2017), “Recrutamiento Ministerial Em Regimes Presidenciais: Brasil e Argentina Pós-Redemocratização”, presentado en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, 26-28 de julio.
- Giorgi, Guido (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), pp. 103-139.
- González, Lucas e Ignacio Mamone (2011), “La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina”, *Desarrollo Económico*, 51(201), pp. 59-80.
- Greene, Zachary y Christian B. Jensen (2018), “Ruling Divided: Disagreement, Issue Salience, and Portfolio Allocation”, *Party Politics*, 24(6), pp. 640-5.
- Greene, Zachary, Nathan Henceroth y Christian B. Jensen (2020), “The Cost of Coalition Compromise: The Electoral Effects of Holding Salient Portfolios”, *Party Politics*, pp. 1-12.
- Groennings, Sven (1970), “Patterns, Strategies, and Payoffs in Norwegian Coalition Formation”, en Sven Groennings, E.W. Kelley y M. Leiserson (eds.), *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston.
- Heredia, Mariana (2015), *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza em los expertos)*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Heredia, Mariana y Mariana Gené (2008), “Hacia una socio-historia del gabinete nacional: Los ministerios de Economía e Interior a través del tiempo (1930-2008)”, presentado en la V Jornada de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 10-12 de diciembre.
- Huber, John D. y Cecilia Martínez-Gallardo (2008), “Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies”, *American Political Science Review*, 102(2), pp. 169-180.
- INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) (2020), *Informe trimestral de empleo público*, 3(3), Buenos Aires, INAP, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/inap/publicaciones/itep> [fecha de consulta: 15 de junio de 2021].
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle (1996), *Making and Breaking Governments*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Laver, Michael y William B. Hunt (1992), *Policy and Party Competition*, Nueva York, Routledge.
- Leiserson, Michael (1970), “Coalition Government in Japan”, en Sven Groennings, E.W. Kelley y M. Leiserson (eds.), *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston.
- Linz, Juan (1990), “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1(1), pp. 51-69.
- Lodola, Germán (2011), “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el periodo kirchnerista”, en Andrés Malamud y Miguel de Luca (coord.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, pp. 217-227.
- Martínez-Gallardo, Cecilia y Petra Schleiter (2014), “Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies”, *Comparative Political Studies*, 48(2), pp. 231-264.
- Mauerberg, Arnaldo y Carlos Pereira (2020), “How Valuable Is a Presidential Cabinet?”

- Measuring Ministries. Political Attractiveness in Brazil”, *Latin American Politics and Society*, 62(1), pp. 25-45.
- Müller, Wolfgang y Kaare Strøm (eds.) (2000), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Ollier, María Matilde y Pablo Palumbo (2016), “¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015)”, *Colombia Internacional*, 87, pp. 53-80.
- Orlansky, Dora (1994), “Crisis y transformación del Estado en Argentina (1960-1993)”, *Ciclos*, 4(7), pp. 3-28.
- Perelmiter, Luisina (2016), *Burocracia plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, San Martín, Universidad Nacional de San Martín.
- Pomares, Julia José Gasparin y Diego Deleersnyder (2013), “Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino: Una primera aproximación”, documento de trabajo 117, CIPPEC, disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1409.pdf> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2021].
- Raabe, Johannes y Eric Linhart (2015), “Does Substance Matter? A Model of Qualitative Portfolio Allocation and Application to German State Governments between 1990 and 2010”, *Party Politics*, 21(3), pp. 481-492.
- Repetto, Fabián (2001), *Gestión pública y desarrollo social en los 90: Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Prometeo.
- Rizzo, Natalia (2012), “Los profesionales de Estado en Argentina: El caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)”, *Cuaderno de Política Exterior Argentina*, 107, pp. 1-22.
- Serrafero, Mario D. (1994), “Una reflexión a propósito del jefe de Gabinete y la censura parlamentaria”, *El Derecho*, 8580, pp. 6-7.
- Serrafero, Mario. D. (2003), “La jefatura de gabinete y las crisis políticas: El caso De la Rúa”, *Revista SAAP*, 1(2), pp. 247-272.
- Sieberer, Ulrich, Thomas M. Meyer, Hanna Bäck, Andrea Ceron, Albert Falcó-Gimeno, Isabelle Guinaudeau, Martin Ejnar Hansen, Kristoffer Kolltveit, Tom Louwerse, Wolfgang C. Müller y Thomas Persson (2019), “The Political Dynamics of Portfolio Design in European Democracies”, *British Journal of Political Science*, 51(2), pp. 772-787, DOI: 10.1017/S0007123419000346.
- Zucco, Cesar, Mariana Batista y Timothy J. Power (2019), “Measuring Portfolio Salience Using the Bradley–Terry Model: An Illustration with Data from Brazil”, *Research & Politics*, 6 (1), DOI: <https://doi.org/10.1177/2053168019832089>.

APÉNDICE 1. Fuentes utilizadas

Dimensiones	Subdimensiones	Fuentes
Capacidad de gestión	Impacto	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Presupuesto Nacional (número de beneficiarios y población objetivo cuando está disponible) • Reportes ministeriales (Memoria del Estado de la Nación) • Informantes calificados
	Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Promesas electorales, discurso de asunción y declaraciones públicas; presencia en la agenda pública • Medios nacionales: <i>La Nación</i>, <i>Clarín</i>, <i>Página 12</i>, <i>Infobae</i> • Reportes ministeriales (Memoria del Estado de la Nación) • Informantes calificados
Capacidad discrecional	Nombramientos	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Presupuesto Nacional (Recursos Humanos por Jurisdicción-Entidad Anexa al Art. 6A y 6B) • Informe de Ocupación del Poder Ejecutivo. Secretaría de Hacienda, Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal. Informe Trabajo y Empleo Público (INAP) • Ley de Ministerios (atribución para asignar recursos y designar personal) • Boletín Oficial de la República Argentina. Designaciones transitorias de cargos con funciones ejecutivas • Informantes calificados (investigadores del CIPPEC)
	Fondos	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Presupuesto Nacional (inciso 4: "Bienes de uso"; inciso 5: "Transferencias") • Constitución Nacional y Ley de Ministerios (atribuciones para asignación de partidas presupuestarias) • Informantes calificados (Directora de Presupuesto de Presidencia de la Nación; Asociación Argentina de Presupuesto)
Capacidad política		<ul style="list-style-type: none"> • Medios nacionales: <i>La Nación</i>, <i>Clarín</i>, <i>Página 12</i>, <i>Infobae</i> • Ley de Ministerios (Atribuciones y objetivos de los ministerios) • Reportes ministeriales (Memoria del Estado de la Nación) • Informantes calificados (exfuncionarios)
Capacidad organizacional		<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Ministerios. Atribuciones y Objetivos de las Jurisdicciones • Reportes ministeriales (Memoria del Estado de la Nación) • Informantes calificados

Fuente: Elaboración propia.

APÉNDICE 2. Unidades de análisis

Unidades de análisis	Carteras incluidas (denominación literal)
Agro	Agricultura, Ganadería y Pesca Agricultura, Ganadería, Pesca Agroindustria
Ambiente	Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable Ambiente y Desarrollo Sostenible
Bienestar	Desarrollo Social Desarrollo Social y Medio Ambiente Salud y Desarrollo Social
Ciencia	Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva Ciencia, Tecnología e Innovación
Comunicaciones	Comunicaciones
Cultura	Cultura, Turismo y Deporte Cultura
Defensa	Defensa
Hábitat	Desarrollo Territorial y Hábitat
Economía	Economía Economía y Finanzas Públicas Economía, y Obras y Servicios Públicos Economía y Producción Hacienda Hacienda y Finanzas
Educación	Educación y Justicia
Educación	Cultura y Educación Educación Educación y Deportes Educación, Ciencia y Tecnología Educación, Cultura, y Ciencia y Tecnología
Energía	Energía y Minería
Finanzas	Finanzas
Industria	Producción Desarrollo Productivo Industria Industria y Turismo Producción y Trabajo
Interior	Interior Interior y Transporte Interior, Obras Públicas y Vivienda

APÉNDICE 2. Unidades de análisis (continuación)

Unidades de análisis	Carteras incluidas (denominación literal)
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
Justicia	Justicia Justicia y Derechos Humanos Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
Modernización	Modernización del Estado
Mujeres	Mujeres, Géneros y Diversidad
Obras	Obras y Servicios Públicos Infraestructura y Vivienda Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Obras Públicas
RREE	Relaciones Exteriores Relaciones Exteriores y Culto Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Salud	Salud Salud y Acción Social Salud y Ambiente
Seguridad	Seguridad
Seguridad Social	Seguridad Social
Trabajo	Trabajo Trabajo y Seguridad Social Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Transporte	Transporte
Turismo	Turismo Turismo y Deportes

Fuente: Elaboración propia.