

Los gabinetes presidenciales de
Cambiemos y el Frente de Todos.
Distribución de ministerios y evolución de
los recursos políticos múltiples.

Tesista: Facundo Juarez Ritterband

Directora: Mariana Gené

Fecha de entrega: viernes 29 de diciembre de 2023

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para la maestría en Políticas
Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Escuela de Política y Gobierno, Universidad
Nacional de San Martín

Resumen:

Esta investigación realiza un análisis de los gabinetes presidenciales en Argentina a partir del estudio comparativo sobre la composición y la dinámica de los gabinetes de Cambiemos y el Frente de Todos durante el período 2015-2023. Busca responder preguntas acerca de quiénes llegan a ser ministros en Argentina, cuáles son sus credenciales y atributos, cuáles son los patrones en la conformación de gabinetes y cuál es la estrategia presidencial en la designación del gabinete.

Para responder dichos interrogantes, se analizan las trayectorias político-profesionales de todos los ministros y ministras que ejercieron su cargo durante el período, se da cuenta de las razones de salida del gabinete, los procesos de rotación ministerial y la estabilidad del gabinete. A partir de una base de datos sobre 70 individuos, se analiza la importancia variable de tres recursos principales identificados por Camerlo (2013) en sus designaciones: la expertise adecuada para el cargo, el soporte de gobernabilidad y la alineación con el presidente.

Se muestra que la composición, distribución y dinámica de los gabinetes de Cambiemos y el Frente de Todos, tuvieron similitudes y diferencias en función del proceso por el cual se conformó cada coalición, el poder con el que asumió y gobernó cada presidente, y los desafíos que debieron enfrentar. En segundo lugar, se concluye que la designación de ministros responde a la necesidad de obtención de recursos políticos múltiples pero que dichas designaciones exceden a la potestad formal del presidente ya que hay patrones sociales en la conformación de los elencos de gobierno. Finalmente se concluye que los procesos de mayor rotación ministerial en ambos gabinetes se dieron en coyunturas de elecciones de medio término y en contextos de inestabilidad económica.

Agradecimientos

El primer agradecimiento es para quienes lucharon y por los que defienden la educación pública y gratuita de la Argentina que me permitió formarme en la licenciatura de sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y ser el primer graduado universitario de toda mi familia y de la primera generación de graduados secundarios de la Escuela Waldorf Clara de Asís cuando muchos cuestionaban las posibilidades de desarrollarnos en la universidad. Quiero agradecer también a quienes colaboraron y colaboran actualmente con la creación de las distintas universidades nacionales, como es la Universidad Nacional de San Martín, en la cual se inscribe esta tesis. El orgullo por nuestra educación pública es inmenso así como lo es el orgullo por los colores de mi bandera y por compartir un territorio y una historia con mis compatriotas; sin duda, la motivación por estudiar la carrera de sociología como carrera de grado primero y la maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo después responde a la vocación por construir una sociedad más justa, libre e igualitaria.

En segundo lugar quiero agradecer a Mariana Gené quien un día recibió un correo electrónico de mi parte pidiéndole que sea mi directora para todo el proceso de elaboración de esta tesis y que sin conocerme y de manera desprejuiciada aceptó guiarme y orientarme en una experiencia que llevó más de dos años de mi vida y muchas horas de trabajo. El agradecimiento también es por las distintas reuniones que pudimos tener, por los cafés en el Avocado, por las conversaciones sobre distintos aspectos de la política, por entender y respetar mis tiempos, por adaptarse a ellos, por la justa medida y exigencia con la que corrigió mis escritos y por la inspiración que significaron para mí dos de sus principales libros como son “La Rosca Política” y “El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado”, insumos fundamentales para esta tesis.

En lo personal debo agradecer a una serie de personas que han sido muy significativas en mi vida, en mi formación, en mi militancia política y en las expectativas que construyo para mi futuro. Los primeros dos agradecimientos son entonces para mi padre Osvaldo Ernesto Juarez y mi madre Karin Marina Ritterband. De mi padre quiero destacar su apoyo incondicional y sin cuestionamiento a mis proyectos, su preocupación para que siempre estén los recursos económicos necesarios para encararlos, las miles de conversaciones que hemos tenido sobre muchos de los temas que atravesé en mi formación. De mi madre destacar también su apoyo incondicional, su vocación por la formación y el estudio que ella promediando sus 50 años realizó en la UNA a la par que yo estudiaba en FSOC, que ha reflexionado junto a mi sobre aspectos filosóficos, sociológicos y religiosos, respetando mis posiciones más allá de que muchas veces a mí me cueste respetar las suyas. En lo familiar no puedo dejar de agradecer a mi hermana, Ana Carla Juarez Ritterband y su particular condición que sin duda ha sido determinante en mi constitución subjetiva, mi sensibilidad, mi deber ser y mi disciplina.

Quiero agradecer también a mi compañera de vida Giuliana Fernández con quien cursé toda la carrera de sociología, quien me ayudó mucho a tomar la decisión de realizar estos estudios de posgrado y que día a día me contiene y acompaña en mis decisiones personales, profesionales y también políticas. El agradecimiento es también por las horas y días enteros en los que estudiamos juntos, domingos desde la mañana hasta la noche mediando con desayunos, almuerzos y cigarrillos, siendo uno de los programas de pareja que más me gusta realizar con ella y que sin duda seguiría realizando por el resto de mis días. Su compañía y los proyectos en común, su banca a muchas de mis prácticas y elecciones son motivos de mi mas profundo agradecimiento así como es motivo de un enorme agradecimiento el hecho de que sea un ejemplo de conducta, profesionalismo y trabajo, por el hecho de poder admirarla en múltiples dimensiones de la vida, por lo agradable persona que es y por compartir su amor conmigo.

En todo esto debo agradecer también a compañeros y compañeras que han cursado conmigo en la carrera de sociología y durante el posgrado. En el primer grupo mencionar a Julián Tapia con quien más he desarrollado el arte de la conversación y he llegado a lugares muy profundos, a Tomas Steinhardt y Gabriel González que han transformado el conocimiento sociológico en agudas ironías para reír casi de cualquier cosa por mas desgraciada que sea, que se han reído de mí y me han bautizado con múltiples apodos ligados a mi vínculo con lo profesional y lo político, que han sido acaudaladas fuentes de inspiración y fuentes de abstracción de distintos problemas que me tocó atravesar. Del segundo grupo quiero agradecer a Nicolás Fernández Mollica quien además de tener un lugar importante en mi vida por sumarme a la militancia política, cursó toda la maestría conmigo, en contexto de pandemia, sosteniendo extensas jornadas de estudio y con quien hace años tenemos un proyecto político común.

Quiero agradecer también a mis compañeros y compañeras de militancia que hacen que toda esta formación, esta reflexión y estas horas de estudio cobren un sentido colectivo y se inscriban en un proyecto de transformación de la realidad; les agradezco también por confiar y reconocer los esfuerzos que hago por profundizar mi formación, por valorar mis conocimientos y por confiar en mí en variadas ocasiones y decisiones que debo tomar. Además de aquellos con los que hace casi diez años venimos construyendo el sueño por un país mejor, quiero agradecer a Juan Tomas Albornoz, el joven politólogo que fue muy importante para la realización de esta tesis, con quien la discutí mucho y quien ayudó a que el arduo trabajo me sea más fácil.

A todas estas personas y también a aquellas que por espacio no puedo mencionar pero que tienen un lugar muy importante en mi biografía, decirles que les quiero mucho y que estoy

Los gabinetes presidenciales de Cambiemos y el Frente de Todos. Distribución de ministerios y evolución de los
recueros políticos múltiples.

profundamente agradecido de haber sido contemporáneos. Este trabajo está dedicado a todos y
todas ustedes.

Indice

Introducción	9
La estrategia presidencial y los patrones sociales en la conformación de gabinetes de ministros	12
El equilibrio inestable de los gabinetes en tiempos de coaliciones	21
Observaciones metodológicas	23
El plan de la tesis	27
Capítulo 1. El gabinete presidencial de Cambiemos	29
Los retazos de Cambiemos y la politización de los CEO	30
El “mejor equipo de los últimos 50 años”. Ministros del gabinete inaugural de Mauricio Macri	37
Los primeros cambios en el gabinete: la “re nuncia” de Prat-Gay en 2016 y la rotación durante el año electoral	47
El gabinete ajustado	53
Evolución de los recursos del gabinete, las razones de la rotación ministerial y la estabilidad de los ministros en sus cargos	57
Conclusiones	64
Capítulo 2. El gabinete de ministros del Frente de Todos	66
Suturar heridas y lograr la unidad de Todos, aunque duela	67
Los primeros cambios y los embates durante el año electoral	84
El gabinete final: un ministro político a cargo de la economía y del gobierno	91
Evolución de los recursos en el gabinete, razones de la rotación ministerial y estabilidad de los ministros	96
Conclusiones	100
Conclusiones	103
Bibliografía	110

Índice de cuadros y gráficos.

Gráfico N°1 – Recursos políticos múltiples en tres momentos del ciclo de vida del gabinete de Cambiemos.....	57
Gráfico N° 2 – Recursos políticos múltiples en tres momentos del ciclo de vida del gabinete presidencial del Frente de Todos.....	97

Introducción

“No es de poca importancia para un príncipe la elección de los ministros, que son buenos o no según la prudencia del príncipe. La primera conjetura que se hace en cuanto a la inteligencia de un señor es ver los hombres que tiene a su alrededor; y cuando ellos son competentes y fieles, se lo puede siempre considerar sabio porque ha sabido reconocer tal competencia y mantenerlos fieles. Pero cuando son distintos, siempre hay motivos para formularse un juicio no bueno sobre él, porque su primer error ha sido esa elección” (El Príncipe. Nicolás Maquiavelo, 2012.)

“No todos los hombres son corrientes y ordinarios en este sentido. Como los medios de información y poder están centralizados, algunos individuos llegan a ocupar posiciones en la sociedad (...) desde las cuales pueden mirar por encima del hombro, digámoslo así, a los demás, y con sus decisiones pueden afectar poderosamente los mundos cotidianos de los hombres y las mujeres corrientes”. (La Élite del Poder, Wright Mills, 1987),

Los últimos dos gobiernos de Argentina fueron de coalición, el de Cambiemos y el del Frente de Todos, que al llegar al poder debieron ocupar múltiples posiciones en el Estado y gobernar. En Argentina la Constitución Nacional otorga a quien ejerce la presidencia el poder formal de designar a las personas que ocupan esos cargos de los cuales los más importantes, al

menos formalmente, son los pertenecientes a la primera línea ministerial, los ministros y ministras que están a la cabeza del gabinete presidencial. Esta tesis se pregunta por la composición de los gabinetes presidenciales en Argentina entre 2015 y 2023 a la luz de las trayectorias político profesionales de los ministros y ministras, sus atributos y potenciales recursos. El trabajo adopta como base el enfoque de Camerlo (2013) y tiene por objetivo aportar al conocimiento sobre los gabinetes presidenciales en Argentina a partir del estudio comparado de los gabinetes presidenciales de Mauricio Macri y Alberto Fernández entre 2015 y 2023.

El análisis de las trayectorias políticas y profesionales de los ministros permite entender cómo llegan estas personas a integrar el gabinete, cuáles son los puentes y las puertas¹ que funcionan como vías de acceso a la primera línea del gobierno, su vínculo con la conformación de coaliciones sociopolíticas, las vías de reclutamiento, la convocatoria a perfiles expertos o ajenos a la vida partidaria o la politización de distintos grupos sociales. A su vez, con el análisis de los cambios de ministros y ministras durante todo un mandato de gobierno, es posible destacar las reconfiguraciones que sufre el gabinete de ministros para hacer frente a distintos eventos, desafíos y coyunturas. De allí las siguientes preguntas: ¿Quiénes fueron los ministros y ministras en los gabinetes presidenciales de los últimos dos gobiernos? ¿Cómo fueron sus trayectorias? ¿Cuáles fueron los principales recursos y atributos que aportaron al gabinete presidencial? ¿Cuál fue la relación entre sus perfiles políticos y profesionales y las carteras que debieron conducir? ¿Por qué razones fueron removidos y reemplazados? ¿Qué lugar han tenido los presidentes y la decisión presidencial en los procesos de distribución y rotación ministerial?

¹ Canelo y Heredia (2019) toman esta expresión de Jorge Simmel para hacer referencia a la unificación y separación del lazo social que observan en aquello que conecta a individuos y grupos de forma permanente, intermitente o azarosa; en esta metáfora, los puentes se presentan de forma variada al enfrentar desafíos, participar de espacios con distintos niveles de institucionalización y distintos grados de convergencia. La puerta sería, en este enfoque, aquellos requisitos implícitos o explícitos que dan acceso a las más altas posiciones del poder político.

¿Es posible dilucidar una estrategia respecto a la designación de ministros y ministras por parte del presidente?

La respuesta a estas preguntas resulta de importancia para la producción de conocimiento acerca de los gabinetes presidenciales en Argentina; a la vez, comparando dos casos recientes de distinto signo político, se destacan similitudes y diferencias, que suman un análisis y una interpretación para poner en serie con las producciones futuras. Por otra parte, buscar respuesta a dichas preguntas se presenta como una oportunidad para poner en juego un modelo de análisis concreto para los últimos dos gabinetes de la historia argentina reciente y con ello un aporte a la producción de información con el relevamiento sistemático de las trayectorias de 70 ministros y ministras que transcurrieron por el gabinete presidencial durante los últimos dos mandatos presidenciales de Argentina.

La pertinencia de este abordaje radica en que sus objetivos buscan dar continuidad a un enfoque específico como es el de Camerlo (2013), pretendiendo actualizar un campo de estudios que ha mostrado fecundidad en los últimos años. Además incorporamos aportes de distintos autores como De Luca, (2012) Campos Ríos, (2011), Giorgi (2013), Ollier y Palumbo; (2016); Castellani y Canelo (2018), Gené (2018) y Salerno (2021) para ilustrar los casos analizados dentro de nuestra propuesta de recorte que incluyó desde la designación del gabinete presidencial de Mauricio Macri en 2015 hasta las últimas modificaciones en el gabinete presidencial de Alberto Fernández en 2023. Esto permite comparar la designación y rotación de ministros en dos experiencias recientes, de diferente signo político, con posiciones polarizadas, que gobernaron bajo distintas coyunturas y atravesaron distintos desafíos.

La estrategia presidencial y los patrones sociales en la conformación de gabinetes de ministros

La literatura sobre gabinetes presidenciales en Argentina generalmente trabaja sobre un recorte histórico que comienza con el retorno a la democracia en 1983, poniendo el foco en la conformación de los mismos, en las estrategias de designación de los gabinetes por parte de los presidentes, en el perfil de los ministros/as, en la estructura del gabinete, la relación entre presidentes, ministros y Jefatura de Gabinete, o en la relación entre gabinete presidencial y el Poder Legislativo (De Luca, 2001; Campos Ríos, 2011; Giorgi, 2009; Camerlo 2013; Ollier y Palumbo, 2016). También se ha dado profundidad en los análisis sociohistóricos de los gabinetes indagando acerca de cómo se construyen las diferentes carteras a partir de los desafíos que les son propios, los desafíos particulares que debieron enfrentar en contextos determinados y las personas que los condujeron, observando los atributos de los ministros pero también las relaciones entre dichos perfiles y las respectivas carteras (Gene, Heredia y Perelmiter, 2021). Por otro lado, se han elaborado estudios que desde la sociología de las elites han buscado estudiar la captura de la decisión estatal indagando en las trayectorias de los funcionarios y los intereses que potencialmente representan en el gobierno (Castenalli y Canelo; 2017) o que han trabajado en el análisis microministerial indagando sobre las fuerzas internas que pueden convivir al interior de una cartera, sus ámbitos de intervención y competencia, trayectorias, o sobre sus saberes y percepciones (Marcalle y Perelmiter; 2020; Salerno, 2021).

Las referencias señaladas para el caso argentino se plantearon distintas hipótesis respecto de aquellas elaboradas por distintos autores de la región, las cuales ponían especial foco en la relación entre los presidentes y los partidos integrantes de su coalición (electoral primero y de gobierno después), destacando el intercambio de puestos en el gabinete

presidencial por apoyo en la arena legislativa. Algunos de los trabajos más destacados se dieron para el caso de Brasil, donde siempre existió una multiplicidad de partidos políticos con representación en el Congreso que llevó a poner foco en las estrategias de designación de ministros por parte de los presidentes en función de las coaliciones de gobierno y la necesidad de obtener apoyos en el poder legislativo (Amorim Neto, 1998; Magna Inácio, 2018). En Argentina, de escasas experiencias coalicionales, con gabinetes de partido único durante casi toda su historia contemporánea, estos temas no tuvieron importancia y el enfoque estuvo puesto en que los presidentes no intercambian lugares en el gabinete por apoyo legislativo sino para obtener otro tipo de recursos u otro tipo de apoyos (Camerlo 2013; Ollier y Palumbo, 2016; Pomares, Leiras, Page, Zarate y Abdala, 2014).

En este sentido, se ha sostenido que los gabinetes son un espacio para dividir el trabajo y repartir el poder, dirimiendo el dilema entre sumar apoyos y tener el control (Pomares, et al, 2014). En esa línea se afirma que cuando los presidentes buscan mantener el control designan como ministros a colaboradores cercanos con los que tienen confianza personal que *“puede haberse generado en la militancia partidaria común, en la identidad ideológica, en la cercanía familiar, en la comunidad de origen geográfico o en alguna combinación de estas variables”* (Pomares et al, 2014:2). Por otro lado, se señala que cuando los presidentes buscan sumar apoyo y sustento político, implementan estrategias de apertura, utilizando las designaciones ministeriales como recompensa para los socios electorales a fin de que estos se comprometan con el gobierno y los líderes de partido colaboren en reunir mayorías legislativas. Otra de las estrategias de apertura persigue la colaboración de organizaciones sectoriales o movimientos sociales, buscando conjugar intereses corporativos de forma institucionalizada sin establecer alianzas formales con dichos sectores, como puede suceder con aquellos individuos que tienen arraigo o representación sobre distintos sectores. Finalmente, se destaca que cuando en las

elecciones intermedias los presidentes pierden, no suelen apostar a gabinetes más representativos, plurales y abiertos, sino que tienden a cerrarse, es decir que, cuando pierden, los presidentes se retraen sobre sus círculos de confianza. Retomaremos esta cuestión en los gabinetes de Cambiemos y el Frente de Todos y veremos la aparición de distintos aspectos que matizan esta afirmación.

Así, Pomares, Leiras, Page, Zarate y Abdala (2014) analizan la obtención de apoyos por fuera de la vía legislativa, considerando los grupos organizados como sindicatos, movimientos sociales o grupos empresariales. En estos casos, la estrategia presidencial busca *“ampliar la base de representación de sus gabinetes a partir de albergar intereses corporativos de forma institucionalizada, aunque rara vez representaron una política de alianzas reconocida y estable”* (Pomares et al, 2014:5). En el mismo sentido, Camerlo (2013) planteó que en Argentina el armado del gabinete ha respondido mayormente a la necesidad de obtener *recursos políticos múltiples*. Estos recursos corresponden a los soportes de gobernabilidad (donde el tradicional es el legislativo y también se destacan aquellos provistos por grupos organizados), las capacidades técnicas individuales en relación a la función ministerial y, finalmente, el alineamiento ideológico o con una agenda programática del presidente (Camerlo, 2013). Para relevar estos recursos el autor identifica los atributos de ministros y ministras y plantea que el análisis de la distribución ministerial permite dar cuenta de estrategias de apertura o clausura del gabinete:

“la primera implica la inclusión de actores ajenos al equipo de gobierno del presidente y supone la puesta en juego de diversas instancias de cooperación, la segunda estrategia se restringe a la incorporación de actores propios, adoptando en cierto modo la forma de un mecanismo de compensación a quienes apoyaron de modo más o menos

activo y/o explícito al presidente en su carrera hacia la presidencia” (Camerlo, 2013:124).

Dichas estrategias tendrán distintas modalidades de implementación durante lo que Camerlo llama ciclo de vida del gabinete y estarán vinculadas a los desafíos del gobierno y los procesos de salida y reemplazo de ministros y ministras, es decir, a la inestabilidad interna del gabinete presidencial.

Ollier y Palumbo (2016), incorporaron las nociones de “causas fundamentales” y “causas próximas” de la formación de los gabinetes: las primeras se refieren a la baja institucionalidad de los partidos políticos en Argentina y a la centralidad del presidente, mientras que las segundas dan cuenta del contexto de asunción del presidente y de las estrategias de designación de sus ministros. Según los autores, las causas fundamentales son estructurales y anteriores a las causas próximas y es a partir del análisis de ambos tipos que buscan entender las razones que llevan al presidente a utilizar la conformación del gabinete para garantizar gobernabilidad, adquirir capacidad técnica, responder a los contextos y llevar adelante su agenda. Estas causas próximas serán incorporadas en esta tesis describiendo el contexto de asunción de cada presidente y analizando las designaciones en su gabinete. En ese sentido, muestran que desde la vuelta a la democracia hasta 2015 todos los presidentes terminaron con gabinetes cerrados a sus seguidores más cercanos, que la jerarquía y centralidad de los ministerios cambia según el contexto, que los cambios de ministros responden a problemas puntuales, que todos los presidentes contaron con gabinetes informales² y que los perfiles técnicos representan una parte importante en todos los gabinetes.

² Refiere a colaboradores que trabajan asesorando al presidente en variados asuntos y ante importantes decisiones, que lo acompañan en su gestión y son actores clave; muchos de estos no necesariamente tienen designaciones en cargos de primera línea ni alto perfil, tampoco son necesariamente personal del gobierno o políticos profesionales.

Otro aporte relevante para los estudios sobre gabinetes presidenciales en Argentina es el de Miguel De Luca (2001) que sin abandonar la discusión sobre la estrategia presidencial de designación de gabinetes, se enfocó en aspectos como el lugar de los ministerios en la forma de gobierno presidencialista, sus transformaciones políticas y organizativas y las causas de dichos cambios, la relación entre la organización ministerial y el régimen político, y el perfil de los ministros. De Luca pone un énfasis en el peso simbólico para dar señales políticas:

“en nuestro caso el gabinete nacional desempeña tanto la principal actividad institucional asignada, elaborar y ejecutar políticas públicas asistiendo al presidente en la administración general del país, como otras más o menos formales dentro de la dinámica propia de los diseños presidenciales como el argentino, tales como constituir un espacio para la conformación de alianzas de gobierno y funcionar como espacio simbólico para reflejar el lanzamiento o cambio de programas o medidas gubernamentales” (De Luca, 2001:8)

Por dicha razón el autor afirma que los presidentes no han buscado un tipo de perfil lineal sino que responden a las distintas necesidades del presidente, que los recluta en diferentes grupos como aquellos que lo acompañaron en su carrera al poder ejecutivo, representantes partidarios o de grupos de interés y perfiles técnicos. Esta diversidad de perfiles puede incidir a su vez en la dinámica del gabinete, su estabilidad y rotación, por diversos motivos como aquel que señala De Luca, al destacar una habitual disparidad de intereses que lleva a desacuerdos y descoordinación entre las diferentes carteras, entendiendo que cada ministro sigue los intereses de su propio ministerio compitiendo por el apoyo presidencial, apoyándose en sus respectivos partidos o grupos de interés. Este aspecto es importante en tanto permite afirmar que más allá

de la figura presidencial y sus potestades la dinámica de los gabinetes está íntimamente relacionada con el perfil de los ministros y ministras.

Reconocer la importancia de las y los ministros en la conformación y dinámica del gabinete no solo es importante en términos de la institución presidencial, la estrategia de designación, distribución y redistribución de ministerios o las atribuciones formales del presidente. También es relevante conocer las características de esta élite estatal a cargo del gobierno, su relación con los espacios institucionales que conducen y con los desafíos que enfrentan en cada coyuntura histórica. En ese sentido, el enfoque sociológico ha nutrido el debate sobre gabinetes presidenciales en Argentina y señala el camino para responder algunas de nuestras preguntas que refieren a la relación entre los perfiles políticos y profesionales de los ministros y ministras y las carteras que debieron conducir.

El trabajo de Giorgi (2013) estudia en clave prosopografía los perfiles profesionales de ministros y ministras y las especificidades de las carteras, resaltando que el gabinete de ministros

“no es una estructura de posiciones plana, conformada por posiciones sociológicamente isomórficas. (...) así como los saberes del estado son múltiples, cada cartera ministerial supone especificidades con fuerza suficiente para incidir en la selección del perfil del ministro que la encabezará, confluyendo con criterios partidocráticos” (Giorgi; 2013: 108).

Es decir que a los factores políticos y al lugar de la decisión presidencial le agrega que hay patrones en la conformación de los gabinetes que exceden a esa decisión presidencial y la pertenencia político-partidaria de los ministros. Desde esta perspectiva, el gabinete debe pensarse como una unidad articulada, atravesada por tendencias que la afectan globalmente

desde la política nacional y por tendencias que afectan la especificidad de cada cartera o su área de intervención, con una lógica sectorial por área de política y una tendencia a la especificidad que hace variar el tipo de ministros que se designan para cada cartera, especialmente porque las lógicas profesionales se acentúan cada vez más exigiendo mayores grados de especialización y expertise.

En consecuencia, sus aportes permiten entender más acerca de quiénes llegan a ser ministros en Argentina y cuáles son las puertas de entrada al gabinete, en tanto concluye que *“el gabinete se presenta organizado no en función de una escala jerárquica única, sino a partir de una compleja matriz que ordena –con mayor o menor fuerza, según el caso– las posibilidades de los distintos agentes políticos de ser designados...”* (Giorgi, 2013: 110). A la vez permite identificar patrones generales en el perfil de las y los ministros y asociaciones entre los perfiles de los ministros y los cargos que ocupan, es decir patrones sociológicos asociados a las trayectorias profesionales y académicas. De aquí una conclusión del autor que seleccionamos como punto de partida: *“la designación de un ministro no depende del azar ni de la sola voluntad presidencial y que existen patrones sociales de tipo estructural en el largo plazo, junto a patrones coyunturales propios de los escenarios políticos específicos, que generan las condiciones sociales de acceso al gabinete”* (Giorgi 2013: 105).

Del mismo modo, enfrentado a aquellas perspectivas que enfatizan la figura presidencial como único artífice de las decisiones gubernamentales, Gené, Perelmiter y Heredia (2021) plantean que los procesos de decisión de la autoridad pública presentan una mayor complejidad y una diversidad que supone una mediación significativa en la actividad del gobierno. A partir de los casos de los ministerios de Economía, Interior y Desarrollo Social, identifican aquellos saberes y destrezas que caracterizan a los funcionarios de las distintas carteras, los interlocutores propios de cada una de estas, sus atributos institucionales y los desafíos que

enfrentan en diferentes situaciones históricas. Pero, además, el enfoque que proponen las autoras se vuelve un insumo para repensar la dinámica del gabinete, su estabilidad y rotación, en tanto propone relacionar la institución ministerial, el perfil de sus ocupantes y los desafíos de cada cartera, de forma situada, considerando los contextos que se deben atravesar. Haciendo referencia a las tres carteras mencionadas elaboran una hipótesis que nos orienta en esta tesis y que afirma que:

...las lógicas de acción que suelen reivindicar estos ministerios son plurales y que solo laboriosa y eventualmente confluyen en una “razón de Estado” conducida y coordinada desde la autoridad central. En otras palabras, los fines estratégicos, la ética, y aun la estética de la acción estatal no responden a un principio universal, sino que se moldean en el entrecruzamiento de varios factores, desde los desafíos de gobierno específicos que afectan a cada área, la historia institucional de sus agencias, hasta el carácter de sus interlocutores claves (Gene, Heredia y Perelmiter, 2021: 2).

Más allá de las especialidades técnico profesionales o las credenciales académicas de alto rango requeridas para ocupar una cartera ministerial, e incluso más allá del tipo de racionalidad estatal que esas disciplinas vuelven elocuente, Gené, Perelmiter y Heredia plantean que deben considerarse estas destrezas propias de los elencos de gobierno para “ligar estas dimensiones a los desafíos que anidan en las áreas de la vida social que regulan o a los problemas que están llamados a enfrentar” (Gené, Heredia y Perelmiter, 2021: 3). En ese sentido, no es lo mismo una crisis de hiperinflación en Economía, una intervención provincial en Interior o una emergencia alimentaria en Desarrollo Social. De aquí la cuestión de la pluralidad cuando plantean que “las racionalidades que orientan las acciones estatales se asocian a situaciones específicas que reclaman ser gobernadas, y no existen de modo desanclado o por fuera de los

desafíos que enfrentan. Por eso, precisamente, son plurales (Gené, Heredia y Perelmiter, 2021:4). Se desprende entonces un desplazamiento de la condición del presidente como único formador del gabinete hacia una mirada sociohistórica de los gabinetes en la que hay factores estructurales y coyunturales más allá de la voluntad individual.

Otro tema relevante para responder a las preguntas de nuestra tesis es el de la estabilidad o rotación ministerial, una dimensión fundamental para entender la dinámica del gabinete y su evolución, trayectoria o ciclo de vida. Camerlo (2013) analizó la rotación ministerial a partir de las trayectorias de sus ministros identificando momentos de cambio relacionados a vínculos conflictivos o de bajo desempeño, escenarios electorales o cambios de ciclo. En su enfoque, el análisis permite dar cuenta de los cambios en la estrategia de conformación de gabinete en función de la obtención de recursos políticos múltiples. Por su parte, siguiendo a Renato Perissinotto, Adriano Codato y Mariana Gené (2020), es posible dar un paso más para ver no solo la distribución de ministerios en diferentes momentos y las razones de salida, sino también la estabilidad en términos de permanencia de los ministros en sus cargos a partir de variables institucionales, políticas, sociales, de carrera, que pueden afectar la permanencia o estabilidad de un ministro o ministra en su cargo. En este sentido, su propuesta no consiste en una explicación causal del *turnover* ministerial, sino en una interpretación a partir de factores institucionales y contextuales en un sistema presidencialista (Codato, Gené y Perissinotto, 2020).

Pomares et al (2014) también abordan el tema de la rotación ministerial o los cambios en el gabinete, a la luz de la estrategia de apertura o de control, partiendo de la base de que los presidentes dan señales al nombrar ministros y también al reemplazarlos. Según los autores hay distintas motivaciones para los cambios en el gabinete: 1) reconfiguraciones de apoyos por cambios en los socios electorales generalmente relacionados al calendario electoral, 2)

especificidades de la gestión; 3) shocks de políticas (tomado de Martínez Gallardo, 2012). Además, destacan y concluyen que hay un patrón común de dichos cambios y es que los presidentes han tendido a seguir estrategias de clausura y refuerzo de competencias técnicas en los ministros.

El equilibrio inestable de los gabinetes en tiempos de coaliciones

Adoptando como base el enfoque de Camerlo (2013) e incorporando los aportes analizados anteriormente, esta tesis busca aportar al conocimiento sobre los gabinetes presidenciales en Argentina, comparado los gabinetes presidenciales de Mauricio Macri y Alberto Fernández entre 2015 y 2023. Se realiza para ello el relevamiento de los perfiles de todos los ministros y ministras a partir del 10 de diciembre de 2015 hasta el 9 de diciembre de 2023, en busca de relevar distintos atributos que puedan dar cuenta de los recursos políticos múltiples que aportaron al gabinete gracias a sus trayectorias político-profesionales, su pertenencia política y/o sectorial, y su relación con los presidentes que los designaron. Además, buscará indagar en las diferentes modalidades de implementación de las estrategias de designación de gabinetes que la distribución de ministerios expresa, analizando el peso de cada recurso en el gabinete. Finalmente, la investigación buscará describir los procesos de rotación ministerial y la estabilidad a la luz de las diferentes motivaciones o causas de la remoción y designación de ministros y ministras.

Aceptando que la distribución de ministerios por parte del presidente expresa una estrategia para dotarse de recursos políticos que permitan llevar adelante una agenda de gobierno, una hipótesis a contrastar es aquella que postula que más allá de la fuerza política a la que pertenezca el presidente las estrategias utilizadas para designar a sus gabinetes, distribuir

y redistribuir los ministerios, buscan obtener apoyos políticos de distinto tipo, para responder a distintos contextos, conseguir soportes de gobernabilidad, capacidad técnica y alineamiento con una agenda de políticas, elaborando con ello gabinetes abiertos o cerrados, (que abren el gabinete a una mayor cantidad de ministros de partidos socios de la coalición o de pertenencia a colectivos externos o bien se recuestan sobre ministros allegados y cercanos al presidente), bajo diferentes modalidades. En ese sentido, los perfiles de las personas que han sido parte de la primera línea ministerial en ambos gabinetes no han seguido un patrón único en relación a las coaliciones sociopolíticas, en relación a los perfiles político-profesionales, ni a los potenciales recursos que pudieron haber puesto en juego entre en las distintas carteras y los diferentes desafíos que debieron atravesar. Estas hipótesis pueden completarse postulando también que más allá de la posibilidad formal que tienen los presidentes para designar a ministros y ministras, sus decisiones se ven influenciadas por las dinámicas de la coalición gobernante, los actores políticos intervinientes, las características institucionales de cada ministerio y las coyunturas atravesadas durante el ciclo de vida del gabinete.

El recorrido de la tesis muestra que el gabinete de Cambiemos tuvo una dinámica menos conflictiva que el del Frente de Todos en relación a los actores de la coalición, debido al proceso por el cual se crearon dichas coaliciones que condicionaron de manera decisiva la autonomía para designar ministros de ambos presidentes. También se interrogarán aquellas hipótesis que señalan que en contextos más críticos quienes llevan adelante la presidencia se recuestan sobre su personal de mayor confianza conformando gabinetes más cerrados y aquellas que afirman que las designaciones de ministros y ministras no son solo para obtener recursos como expertise, gobernabilidad y alineamiento sino que también son usadas para dar señales a la sociedad, a las propias coaliciones sociopolíticas y al sistema político en general. De ambas hipótesis elaboramos una situada históricamente: en los momentos críticos que debieron transitar los

gobiernos de Cambiemos y del Frente de Todos los grandes cambios en el gabinete no apuntaron a generar un refugio en los principales anillos de confianza presidencial sino que buscaron dar señales hacia sus respectivas coaliciones sociopolíticas y condensar la decisión acotando la cantidad de carteras ministeriales.

Observaciones metodológicas.

La metodología utilizada en esta investigación se apoya en técnicas cuantitativas y cualitativas. Se utiliza el método comparativo entre dos casos, mediante técnicas cualitativas de relevamiento de fuentes documentales y medios de comunicación, y técnicas de estadística descriptiva para dar cuenta de la composición, distribución y redistribución del gabinete. Las fuentes relevadas fueron los principales diarios en su versión digital como Clarín, La Nación, El Diario Ar, Página 12, Perfil, Letra P y La Política Online, blogs o sitios web de ensayos y análisis políticos como Revista Critica y Revista Anfibia, la bibliografía académica ligada al período en cuestión, las normativas como leyes de ministerios, decretos presidenciales y otras publicaciones de organismos públicos, los perfiles de redes sociales de los funcionarios como LinkedIn e Instagram), los curriculums vitae disponibles en internet en sitios públicos, académicos y de la sociedad civil y las declaraciones públicas de los propios ministros y ministras.

Como se señaló anteriormente, nos apoyaremos en el enfoque de Camerlo (2013) para el análisis de esta tesis. El mismo releva las siguientes dimensiones:

Composición y distribución

La distribución de carteras entre ministros permite ver los patrones de acceso al gabinete y la estrategia de designación ministerial por parte del presidente para nutrirse de tres tipos de recursos políticos:

Soportes de gobernabilidad

Según Camerlo, los soportes de gobernabilidad refieren a los apoyos que pueden proveer ministros y ministras con pertenencia político-partidaria o pertenencia a distintas organizaciones sectoriales como sindicatos o cámaras empresariales. En un sentido similar, se ha utilizado el concepto de arraigo que hace referencia a la conexión de los funcionarios con distintos mundos sociales (Perelmiter y Paura, 2019), dando cuenta del vínculo con actores específicos o las organizaciones en las que los ministros tienen algún grado de inserción y resultan especialmente relevantes para la cartera asumida.

Para el primer tipo de soporte, de carácter institucional, se dará cuenta de los apoyos correspondientes al propio partido del presidente y a otros partidos; además, se tomará en consideración las distintas tendencias o sectores al interior de cada partido así como las facciones subnacionales. Así se identifican lazos partidarios estrictos y lazos organizacionales que pueden ser débiles o informales.

El segundo tipo de soporte de gobernabilidad, el de carácter extrainstitucional, observa la experiencia con miembros jerárquicos y/o activos en grupos organizados que no sean partidos políticos, buscando encontrar la presencia de actores colectivos externos, agentes de negociación para formar el gabinete y proveer soportes extraparlamentarios. Para ello se contemplará como lo hace Camerlo, las siguientes variables: la pertenencia a sindicatos, la pertenencia a cámaras empresariales, la pertenencia a organizaciones y movimientos sociales y el arraigo en el tercer sector, considerando la pertenencia o trayectoria significativa en

organizaciones como ONG, fundaciones, asociaciones civiles, de carácter local, regional e internacional.

Expertise adecuada para el cargo

Siguiendo con el modelo de Camerlo, se define la expertise como el conjunto de competencias técnicas individuales fundadas en la formación y la experiencia profesional que guardan relación con el cargo específico a desempeñar. Es por eso que se toman como indicadores los estudios de grado y posgrado y se comparan con los temas que integran el ámbito de competencia de cada ministerio, y se observa la trayectoria profesional, relevando la cantidad de cargos privados y públicos, estos últimos electivos y no electivos, la participación en comisiones del Poder Legislativo considerando la afinidad temática con el ministerio conducido, y las experiencias previas en organizaciones especialmente relevantes para el área de gobierno a ocupar. Asimismo, se consideran atributos relacionados con la capacidad para enfrentar y atravesar desafíos de acuerdo a las carteras y escenarios afrontados como proponen Mariana Gené, Luisina Perelmiter y Mariana Heredia (2021).

Alineación con el presidente y su programa

Aquí se hace referencia a la cercanía y confianza política y/o personal de los ministros con el presidente. Este vínculo puede estar forjado en la trayectoria político-partidaria, en procesos de gestión y ámbitos de trabajo común, en proyectos dentro del sector privado e incluso en trayectorias formativas y universitarias comunes. Por otro lado, con el fin de captar la cercanía con el presidente, se observa el involucramiento de cada ministro/a en la carrera hacia la presidencia tratando de identificar el grado de colaboración y compromiso de los ministros y ministras durante la campaña electoral o en instancias previas.

Dinámica del gabinete

La dinámica del gabinete hace referencia a los momentos de inauguración del mismo, así como a sus momentos de tensión y crisis, observando aspectos como la salida y entrada de ministros y ministras del gabinete, la estabilidad y las modificaciones en su estructura orgánica.

La estabilidad hace referencia a la cantidad de tiempo promedio de permanencia de cada ministro o ministra en sus cargos para lo cual se suma la cantidad de tiempo que cada uno estuvo al frente de su respectiva cartera y se saca el promedio de meses entre la totalidad de ministros. Con respecto a la rotación, esta se refiere a la cantidad de entradas y salidas ministeriales al gabinete durante todo el ciclo de vida. Sobre este punto se tienen en cuenta las distintas razones de la rotación ministerial:

1. los embates internos (conflictos al interior del gabinete, ya sea con otros ministros o actores de la coalición como con el propio presidente);
2. el desempeño (salidas por críticas al desempeño frente a una cartera)
3. escándalos públicos (principalmente por temas de corrupción, que dejan expuesto al ministro);
4. elecciones (tanto por disputar un cargo en listas electorales o en miras de dar una señal política en un contexto electoral);
5. reformas ministeriales (ligadas a un aumento o disminución en el número de carteras), crisis política generalizada (en la que hay un cambio de gobierno por vía anticipada); relanzamiento del gobierno;
6. otras razones (muerte o temas personales).

Cabe aclarar en este punto que pueden existir en distintas razones que se combinan para dar una explicación más acabada de una salida, una entrada o un proceso de rotación.

Estrategias presidenciales

Siguiendo el enfoque de Camerlo, se identifican las modalidades de implementación de las estrategias de designación ministerial, tomando en consideración tres vías:

1. la vía institucional, donde se seleccionan miembros de partido que son capaces de proveer soporte legislativo;
2. la vía parainstitucional, que busca la selección de ministros y ministras con arraigos y pertenencias sectoriales y por lo tanto con capacidad de brindar soporte de gobernabilidad;
3. la vía personalista, en la que la selección expresa un apoyo en ministros fuertemente vinculados con los presidentes y que no expresan apoyo de colectivos externos.

Esto permitirá a su vez indagar sobre el carácter cerrado o abierto del gabinete, sus tensiones, las instancias de cooperación y la dinámica política del gobierno.

El plan de la tesis

En el primer capítulo de esta tesis se realiza el análisis del gabinete presidencial de Mauricio Macri durante el gobierno de Cambiemos. Se considera para ello el proceso de conformación de la coalición en clave sociopolítica, se presta especial atención al núcleo duro del gobierno y su relación con la variedad de perfiles de ministros y ministras. Luego se expone el organigrama ministerial, sus carteras más relevantes y sus principales innovaciones

institucionales para pasar al análisis de los recursos políticos múltiples del gabinete. Asimismo, se detallan sus procesos de rotación ministerial y se explican las motivaciones de dicha rotación, comparando tres momentos claves durante el ciclo de vida del gabinete (el momento inaugural, el gabinete luego en las elecciones de medio término y el gabinete conformado en 2018, durante el momento de mayor rotación ministerial e inestabilidad económica).

En el segundo capítulo se analiza bajo la misma secuencia el gabinete presidencial de Alberto Fernández, describiendo el proceso de conformación de la coalición que llevó al gobierno al Frente de Todos, los actores protagónicos en dicho proceso y las innovaciones ministeriales en relación al gobierno de Cambiemos. Luego se consideran los perfiles de los ministros y ministras del gabinete inaugural, identificando sus recursos políticos múltiples y se analizan los casos de entrada y salida del gabinete, comparando la composición del gabinete en tres momentos específicos de su trayectoria (el gabinete inaugural, el gabinete tras las elecciones de medio término en 2021 y el gabinete conformado en 2022 en uno de los momentos de mayor inestabilidad del gobierno).

Finalmente, en las conclusiones se repasan los principales hallazgos de la tesis, reflexionando acerca de las hipótesis planteadas al inicio y comparando ambos gabinetes. Además, se abren un conjunto de interrogantes para investigaciones futuras que implican relacionar el entendimiento de los gabinetes presidenciales y elites estatales con la planificación de gobierno, la construcción de gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia en su cuadragésimo aniversario.

Capítulo 1. El gabinete presidencial de Cambiemos.

El 2 de diciembre de 2015, en el Jardín Botánico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, días antes de asumir la presidencia, Mauricio Macri presentaba a sus ministros y ministras como “el mejor equipo de los últimos cincuenta años”, calificaba a sus colaboradores como “buena gente”, “gente valiosa” con “buenas intenciones”, destacando el compromiso y la trayectoria de cada uno y cada una. En el mismo acto les pedía públicamente “dedicación, coordinación y trabajo en equipo, comunicar bien y honestidad”³.

¿Quiénes fueron los ministros y ministras del gabinete presidencial de Mauricio Macri entre 2015 y 2019? ¿Cómo fueron sus trayectorias políticas, profesionales y académicas antes de llegar a esos cargos? ¿Cuáles fueron los ministros y ministerios de mayor relevancia? ¿Cómo cambió el gabinete a lo largo de su trayectoria? ¿Cuál fue el lugar del presidente en los procesos de rotación ministerial? ¿Qué estrategia de distribución del gabinete puede inferirse? ¿Fue un gabinete abierto o cerrado? Para tratar de responder a todos estos interrogantes, en este capítulo se analizan los perfiles de ministros y ministras que asumieron la primera línea ministerial en el gabinete presidencial de Mauricio Macri y los atributos que dichos perfiles aportaron al gobierno en términos de alineación política con el presidente, soporte de gobernabilidad y expertise.

Los objetivos del capítulo son por un lado dar cuenta de la composición del gabinete de Cambiemos, identificando los *recursos políticos múltiples* aportados por cada ministro y ministra y, por otro lado, entender la dinámica del gabinete a la luz de los rasgos principales de su funcionamiento, la toma de decisiones y los procesos de rotación ministerial ocurridos ante

³Mauricio Macri presentó a todo su gabinete en el Jardín Botánico: “Es el mejor equipo en 50 años”, La Nación, 2/12/2015.

distintos escenarios. El recorrido que se propone a continuación analiza las trayectorias de las 30 personas que ocuparon el primer lugar en los ministerios del gabinete presidencial, es decir la primera línea del gobierno. Luego se propone dar cuenta de las salidas y entradas al gabinete, indagando en los perfiles de los principales ministros ingresantes.

Los retazos de Cambiemos y la politización de los CEO

Cambiemos fue la primera coalición de centroderecha en llegar al poder por medio de la elección popular y no por golpe de Estado; además de ese rasgo, fue la primera coalición no peronista en finalizar el mandato presidencial desde la vuelta a la democracia en 1983 (Freytes y Niedzwiecki, 2018). La principal consigna con la que logró interpelar a la sociedad fue la de cambio, con una propuesta refundacional tanto en la dimensión económica como en la política. En lo político se mostraba como la antítesis del kirchnerismo y como la garantía de no volver hacia atrás, encarnaba valores individualistas, del emprendedorismo, de la meritocracia y representaba aspiraciones de superación de las clases medias y un resguardo para las élites que sentían amenazados sus intereses ante la posible continuidad del FPV (Freytes y Niedzwiecki, 2018). En lo económico su agenda se constituía sobre la idea de “vuelta al mundo”, buscaba atraer inversiones extranjeras, plantear un retiro del Estado y una modernización de la sociedad.

En el armado del PRO como partido político, sus puentes y puertas funcionaron como tales para nutrir al partido de diferentes recursos sumando voluntades al proyecto político: además de los puentes hacia otros actores del sistema político, se realizaba un enorme esfuerzo para consolidar los puentes hacia el sector privado, el mundo de los CEO, el medio social de muchos de los dirigentes del PRO. Las redes de pertenencia, los espacios de socialización y la destreza que muchos cuadros políticos mostraron para persuadir y sumar apoyos, fueron

entonces un elemento clave. El PRO fue el partido que conduciría todo ese proceso político, la conformación de la coalición electoral y luego el gobierno, con un liderazgo claro y un espacio reducido de toma de decisiones como rasgo distintivo, con distintos puentes, pero con una puerta cerrada a la mayoría de los actores que componían la coalición (Gené y Vommaro, 2023).

Esta dinámica sería la usual desde los comienzos del proceso de construcción política del PRO en la Ciudad de Buenos Aires, bajo el nombre de Compromiso para el Cambio en 2005, en el cual distintos *retazos* políticos, distintas piezas, se fueron uniendo, aglutinando sectores de derecha, sectores peronistas, liberales, ONGs, think tanks e independientes (Bellotti, Morresi; Vommaro; 2015). En la recta final hacia la conformación de Cambiemos, reclutó personas en diferentes dispositivos vinculados al tercer sector y al sector privado que, si bien no componían la gran mayoría de los cuadros del PRO, permitieron dar vida al *core* partidario, ese *ethos* común, valores comunes tanto morales como organizativos, vinculados a los negocios, la eficiencia, el fin de las ideologías, el profesionalismo, la honestidad, etc. (Vommaro, 2016).

Gran parte de los integrantes que dieron cuerpo al PRO en sus inicios se nuclearon primero en la Fundación Creer y Crecer que lideraban Mauricio Macri y Francisco De Narvaez y, luego de la ruptura entre estos, pasaron a nuclearse en la Fundación Pensar, liderada por Mauricio Macri. Este think tank partidario se organizó en torno a diferentes temáticas y en cada grupo temático incorporó profesionales, mayormente de universidades privadas, muchos con trayectoria en el sector privado. De aquí saldrían personalidades como Francisco Cabrera, Jorge Lemus o Guillermo Dietrich u otros que trabajaron también con integrantes del Grupo Sophia, otro think tank, liderado por Horacio Rodríguez Larreta. Pero además del tercer sector, el espacio político lograba sumar profesionales de la política y figuras con armados territoriales, mediante un reclutamiento en lo que había sido el menemismo y del peronismo de la C.A.B.A,

dirigentes que habían trabajado en la gestión de Grosso, como Cristian Ritondo, Diego Santilli que estuvieron desde la fundación del PRO. Este rompecabezas se completaba con distintos cuadros de la UCeDe y el radicalismo.

Tras ese virtuoso proceso de construcción política, habiendo esperado cuatro años luego de que, por consejo de Duran Barba Mauricio Macri decidiera no competir en las elecciones presidenciales de 2011, se buscó diseñar los acuerdos políticos para conformar una coalición competitiva que permitiera tener posibilidades de ganar a nivel nacional en las elecciones presidenciales de 2015. La coalición empezaba a robustecerse abriendo la puerta a quienes se desprendían de los espacios políticos opositores, generando puentes para entrar en contacto: al tiempo que FA-UNEN, el espacio donde confluían distintos partidos progresistas, radicales y socialistas como la CC-ARI, la UCR, el PS y GEN, comenzaba el desprendimiento que Elisa Carrió consumó en 2014, tiempo después de que con la mediación de Campos se produjo el acercamiento entre Mauricio Macri y Elisa Carrió, es decir entre la CC-ARI y el PRO, que tuvo a cargo de las negociaciones a Ferraro y Monzó, dos segundas líneas a cargo de *la rosca*. Este acercamiento, según Facundo Cruz (2019), era posible gracias a experiencias de trabajo previas que contribuían a la creación de un marco de confianza para finalmente concretar un encuentro entre Macri y Carrió. Esta primera etapa vinculada a acercamientos personales bilaterales, donde no había una coordinación clara de los partidos, marcaría una dinámica que continuaría durante toda la experiencia y sería importante en diferentes desafíos y momentos que fue enfrentando la coalición.

De todas maneras, para el caso de la UCR esto no era tan sencillo dado que el partido centenario tenía diferentes líderes nacionales y no uno solo como ocurría en la CC-ARI y el PRO. La UCR debía definir su rumbo en el marco de una estructura burocrática y orgánica centenaria, con reglamentos internos y la voluntad del Comité Nacional del partido. Este sería

el *talón de Aquiles de Cambiemos*: la convención Nacional de la UCR en Gualeguaychú el 14 de marzo de 2015 (Cruz, 2019). Esta instancia era considerada vital por los actores en tanto resultaba más beneficioso para la UCR entrar a Cambiemos con la legitimidad del partido, pudiendo traccionar así a sus dirigentes, en vez de unirse a Cambiemos de forma fragmentada o con individuos desprendidos de su representación partidaria. En ese sentido, mientras se daban las disputas por integrarse a Cambiemos, también la UCR plasmaba sus condiciones: mantener lugares previos en el poder legislativo y funcionar como coalición de gobierno en caso ganar las elecciones presidenciales, buscando romper con la lógica de “*el que gana conduce, el que pierde acompaña*”, pretendiendo así un mínimo de institucionalización de la nueva coalición (Cruz, 2019: 214). La primera de estas condiciones fue aceptada y la segunda no, pero la coalición avanzó y terminó de conformarse logrando cierta división de tareas políticas que delimitarían luego áreas de trabajo y de intervención:

En el terreno gubernamental, la lógica de reparto pareciera surgir de los aportes originales. PRO concentra las decisiones y los espacios en el Poder Ejecutivo Nacional, UCR aporta un escudo legislativo nacional importante, gobernaciones importantes y la mayor parte de los intendentes en todo el país. CC-ARI y FE complementan los bloques legislativos. Cada partido tuvo y tiene una función asignada dentro de la coalición (Cruz, 2019: 278).

Los incentivos que movían a los distintos espacios partidarios eran complementarios: la necesidad de contar con un liderazgo competitivo a nivel nacional en el caso de la UCR y la de una estructura nacional en el caso del PRO, la cual podría ser provista por el partido centenario. Por el lado de los incentivos sistémicos, el principal era el temor que tenían los líderes de estas fuerzas políticas de no poder competir contra el Frente Para la Victoria ni disputarle una hegemonía que sentían amenazante. Se trataba de recuperar la alternancia y el balance de poder; en ese sentido era una *coalición o nada – acordar o perder* (Cruz, 2019: 208).

Pero además de tender puentes con los principales dirigentes políticos y lograr conformar una coalición competitiva, con un candidato competitivo y una estrategia de campaña (diseñada por el PRO pero con base territorial de la UCR), un armado en el medio social de los CEO resultaría fundamental, no sólo para nutrir la planta de funcionarios requerida para ocupar las distintas posiciones en el organigrama estatal sino para sumar perfiles que nutrieran a la identidad del PRO, al *core* partidario, a su distinción respecto al perfil de los políticos profesionales y militantes políticos a los cuales el partido buscaba descalificar bajo el término de “vieja política”.

La tarea de politización de estos sectores quedó en manos de dos futuros ministros de Mauricio Macri: Esteban Bullrich y Guillermo Dietrich, que junto a otros colaboradores reclutaron perfiles en la organización YPO⁴ y armaron la Fundación G25 (Grupo 25), que abriría un gran flujo de personas hacia el espacio político. Todo este proceso es estudiado por Vommaro (2016) en su libro *La larga marcha de Cambiemos*, donde demuestra como el G25 sirvió para reclutar empresarios, comerciantes y directivos de distintos rangos, distribuidos por distintas provincias del país, e incluso el G25 Mujeres, dispositivos que además de sumar adherentes servirían para la campaña y para organizar la comunicación. A su vez, le daría algo de ese arraigo territorial en el interior del país que tan escaso era para el PRO. El G25 era un grupo sustentado por aportes privados que buscaba construir un puente que trajera profesionales del sector privado al sector público con miras a tener cuadros para el trabajo en el Estado en el año 2025. Su actividad consistía en la organización de charlas con profesionales y dirigentes, *coachings*, instancias de socialización y llamados a la acción. Por otro lado YPO, donde

⁴ *Young Presidents Organization* se autodefine como una comunidad de liderazgos globales de ejecutivos de empresas que promueve el fortalecimiento mutuo para la mejora de sus vidas individuales, de los negocios y del mundo. En su presentación la organización declara como misión el fortalecimiento de los liderazgos que tiene por miembros a un círculo muy restringido de 100 ejecutivos que alcanzaron altas posiciones de liderazgo a edad temprana. Además de buscar generar una comunidad entre las personas con dichos perfiles, la organización promueve actividades y oferta de aprendizajes.

participaba Guillermo Dietrich, se convirtió en un espacio más de reclutamiento de profesionales ajustados al *core* partidario, jóvenes “exitosos” en búsqueda de nuevos desafíos y de ir más allá que la búsqueda de ganancias. Entre G25 y YPO, el PRO obtendría toda una nueva camada de personas que “se meten en política” y que engrosaron sus filas para ganar votos y luego para gobernar, logrando la politización de un sector social apartidario.

Distintos aportes se han hecho en torno a los elencos de gobierno de Cambiemos. Cuando analiza este proceso por el cual se conforma el *core* partidario, Vommaro (2017) da cuenta del perfil CEO y empresarial de muchas nuevas personas que desembarcarían en el gobierno incluso en la primera línea del gabinete de Cambiemos. Por su parte, Cruz (2016) presentó ciertas lógicas de funcionamiento en la coalición al analizar el proceso de conformación, su tránsito hacia una coalición de gobierno y al dar cuenta de cuáles fueron las motivaciones de los actores para conformar Cambiemos; de allí la posibilidad que plantear relaciones entre la coalición y el armado del gabinete. Otros estudios realizaron análisis de la primera línea del gabinete presidencial como Canelo y Castellani (2018) que analizan la composición de la alta gerencia pública en función de los perfiles de quienes asumieron los cargos en ministerios, secretarías, subsecretarías y logran dar cuenta de una masiva incorporación de CEOs al elenco de gobierno. En nuestro caso sumamos el análisis poniendo el foco únicamente en la primera línea ministerial, de forma agregada, captando dicha presencia de CEOs pero interesados principalmente en los recursos políticos aportados por cada ministro. Canelo (2019) extendió el análisis a los elencos de gobierno de Horacio Rodríguez Larreta en C.A.B.A y María Eugenia Vidal en Provincia de Buenos Aires y encontró que los equipos de Cambiemos no solo estuvieron conformados por CEO sino por una gama heterogénea de perfiles y que el perfil empresarial no fue predominante. La autora destaca que Cambiemos contó con los cuadros requeridos para gobernar y que el reclutamiento de esos cuadros no se

dio predominantemente en el sector privado. Esto es importante ya que se consideraba al gobierno de Cambiemos como un gobierno de CEO y se sugería que no tendrían la gente necesaria para gobernar, rompiendo con ideas esbozadas durante 2015 y 2016, que analizamos a continuación cuando vemos los perfiles de los ministros y ministras del gabinete presidencial de Mauricio Macri. Todos estos aportes a los que hemos hecho referencia son fundamentales para entender a Cambiemos, al PRO y a los elencos de gobierno del primer gobierno de centroderecha que llegó al poder por medio de elecciones libre y que desde la vuelta de la democracia en 1983 logró concluir su mandato institucional.

El equipo de gobierno llegaría a la cúspide del Poder Ejecutivo Nacional con una promesa de cambio respecto de lo que habían sido los doce años del gobierno del Frente Para la Victoria. Los principales puntos de su agenda se daban en distintos planos como el económico, el político, el de seguridad y el de la agenda internacional. En lo económico la propuesta era abrir la economía e integrarla a los flujos de comercio internacional basándose en sectores intensivos en recursos naturales, así como los servicios de alto valor agregado, reducir la intervención del Estado y buscar el crecimiento económico en la inversión privada más que en el consumo (Freytes y Niedzwieki, 2018). En lo político no solo buscaba una reforma del Estado de perfil gerencialista, sino que tenía a la gobernabilidad como primer desafío para lo cual la negociación y articulación con gobernadores, el Poder Legislativo y los movimientos sociales fueron fundamentales, mientras que en el plano discursivo se apoyó en significantes como la capacidad de diálogo, la república, la transparencia y lucha contra la corrupción. En términos de la agenda de seguridad se encontraba la contención de la protesta social, el fortalecimiento y la orientación doctrinaria de las fuerzas de seguridad que buscó contraponerse a la percepción de la “falta de mano dura” que tuvieron los gobiernos kirchneristas, la lucha contra la inseguridad, contra la corrupción y contra el narcotráfico (Garriga y Negri, 2020).

Los gabinetes presidenciales de Cambiemos y el Frente de Todos. Distribución de ministerios y evolución de los recueros políticos múltiples.

Finalmente, en la agenda internacional los ejes principales fueron la participación en foros internacionales, la organización de la Cumbre del G20, el alineamiento internacional con la cuestión de Venezuela y el retiro del apoyo a la UNASUR (Freytes y Niedzwieki, (2018).

El “mejor equipo de los últimos 50 años”. Ministros del gabinete inaugural de Mauricio Macri

Cambiemos llegaba al poder con la legitimidad de las urnas y con un presidente lideraba la coalición y contaba con un espacio político propio que aportaba cuadros y el *core* partidario. El presidente debía armar su gabinete y tenía el poder suficiente para designar a muchos de sus principales colaboradores, pertenecientes a su propio partido, que lo venían acompañando desde el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o incluso desde antes, que además le provean expertise y soportes de gobernabilidad; a la vez el presidente evitó condicionamientos para el nombramiento de aliados de la coalición en el gabinete. Con este equipo, el presidente electo se disponía a implementar una agenda y dar señales a la sociedad.

De los ministerios importantes en el sentido de Camerlo y Martinez Gallardo (2021), es decir en aquellas dimensiones como la capacidad de influir en la agenda del gobierno, en las políticas públicas, asignar recursos e intervenir en el desempeño de otros ministerios, podemos mencionar los siguientes: la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Interior, Obra Pública y Vivienda, el Ministerio de Hacienda y Finanzas. La Jefatura de Gabinete resulta una cartera importante por la posibilidad de modificar partidas presupuestarias, intervenir sobre otros ministerios, crear políticas públicas e influir sobre la agenda de gobierno. En ella se designó a Marcos Peña, de la familia Braun, politólogo de la Universidad Torcuato Di Tella,

que venía trabajando con el presidente hace más de una década integrando la Fundación Creer y Crecer, luego como legislador en la Ciudad de Buenos Aires y Secretario General del gobierno de esa ciudad; gozaba de la confianza del Presidente para llevar adelante esta tarea y era empoderado por este para hacerse cargo de la estratégica política, la comunicación del gobierno y la coordinación del gabinete, condensando desde un primer momento esa “*brutal eficacia de una nueva derecha*” (Natanson, 2018) que produjo la admiración de propios y ajenos. El nuevo Jefe de Gabinete tendría a su vez a dos colaboradores muy importantes en la dinámica del gabinete: Quintana y Lopetegui, los “ojos y oídos” de Macri en el Gabinete, quienes le “susurraban al presidente” (Arana Araya, 2012), dos funcionarios ajustados *core* partidario, con arraigo en el sector privado. Marcos Peña se convirtió en el Jefe de Gabinete más fuerte desde que se creó dicha cartera en 1994 aunque no fue una jefatura que atenuó el poder de la presidencia sino que la reforzó⁵; el ministro coordinador y duraría todo el mandato en el puesto, resistiendo incluso embates internos en contextos de crisis.

En la cartera de Interior fue designado Rogelio Frigerio, de familia política y conocimiento de los actores del sistema político, presidente del partido político MID, economista con credenciales de posgrado, con su más reciente experiencia en gestión a cargo del Banco Ciudad, con paso por el poder legislativo y también en el sector privado, cuando trabajó en la consultora económica llamada Economía y Regiones. Sin ser del principal anillo de confianza de Mauricio Macri, Frigerio tendría como principal tarea política la negociación

⁵ Esta es una cuestión importante y estudiada principalmente desde las ciencias políticas de carácter institucionalista. Por ejemplo, Serrafiero Mario (1999) en “Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?” cuenta acerca de los argumentos que el radicalismo buscaba imponer durante el proceso de la reforma constitucional de 1994 que tenían que ver con incorporar la Jefatura de Gabinete para atenuar la concentración de poder en el Presidente de la nación. No obstante, como reconoce el autor, terminó ocurriendo que no solo no se logró atenuar el poder del presidente, sino que la institución terminó por fortalecer mas al presidente ya que, al igual que con otros ministros y funcionarios, la atribución para designarlo y removerlo de su cargo quedó en manos del primer mandatario y no del Congreso u otra institución estatal.

con los gobernadores, para lo cual contaba con la posibilidad de asignar recursos discretionales como los Aportes del Tesoro Nacional, además de las otras cualidades que tiene el Ministerio del Interior, incluyendo en este caso la obra pública y la vivienda. El ministro se sostendría hasta el final del mandato de gobierno, obteniendo distintos momentos de protagonismo.

En la cartera económica el presidente designaría a Alfonso Prat-Gay, economista de la UCA, con credenciales académicas de posgrado, expresidente del Banco Central, con un paso por la Coalición Cívica, que dejaba su lugar como CEO en JP Morgan para asumir al frente de una de las carteras más importantes en las cuatro dimensiones que señalan Camerlo y Martinez Gallardo (2021). El Ministro presentaba rasgos de expertise y soporte de gobernabilidad por su arraigo en el sector privado, por su paso y trayectoria trabajando con distintos sectores políticos, y además por su presencia en medios de comunicación. Al igual que Frigerio, Prat Gay no estaba en el primer anillo de confianza del presidente y en el caso del ministro de Economía tampoco venía de trabajar en la reciente gestión en la Ciudad de Buenos Aires ni había sido uno de los principales acompañantes de Mauricio Macri en su carrera hacia la presidencia. Los principales desafíos que tenía el funcionario se relacionaban con la liberación del tipo de cambio, la contención de la inflación, el déficit fiscal y la generación de condiciones para lo que en la agenda del gobierno se llamaba “volver al mundo”, es decir acceder al financiamiento internacional. La titularidad del funcionario duraría poco menos que un año siendo el primer ministro en ser reemplazado.

Otros ministerios que tuvieron importancia en distintas dimensiones como la ejecución de políticas públicas, asignación de recursos o capacidad de influencia sobre las agendas del gobierno, fueron el de Desarrollo Social y el de Seguridad, a cargo de dos mujeres fuertes en el gabinete. Al frente del Ministerio de Desarrollo Social estaría la abogada Carolina Stanley que tenía entre sus fortalezas la expertise adecuada para el cargo, principalmente generada por su

trabajo en el área durante los años que acompañó a Mauricio Macri en la gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde había dado proyección a un perfil ligado al trabajo con las ONG, fundaciones y asociaciones civiles, sector en el que había desarrollado arraigo por su trayectoria y que además tenía elementos del *core* PRO (Salerno, 2021). La nueva ministra debía hacerse cargo de una agenda conflictiva por el hecho de trabajar en la asistencia social y negociar con los dirigentes de organizaciones y movimientos sociales, tarea para la cual además de contar con los atributos propios generados en su trayectoria, contaba con el apoyo de la autoridad presidencial por gozar de la confianza del presidente. La ministra también duraría los cuatro años al frente de su mandato e incluso su cartera llegaría a absorber a otros ministerios, conformando una suerte de superministerio.

Por su parte, la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, a la importancia que tiene esta cartera en materia de ejecución de políticas públicas, le sumó capacidad de influencia en la agenda del gobierno. Ya en los principios del período de gobierno, adquiriría gran relevancia con el caso Santiago Maldonado, el joven que se ahogó empujado por la represión de las fuerzas de seguridad pública en la Patagonia argentina cuando se manifestaba en defensa de los territorios reclamados por parte de la Comunidad Mapuche⁶. A partir de allí la ministra ganaría cada vez mayor protagonismo, permaneciendo en el cargo durante los cuatro años de mandato, creciendo al interior de la coalición e incluso del PRO. La agenda que el gobierno promovía para el área consistía en endurecer el discurso del orden con un respaldo fuerte a las fuerzas de seguridad y a la misma vez las operaciones ligadas a las causas judiciales que apuntaban a exfuncionarios del FPV y que se tradujo en allanamientos y encarcelamientos de importantes figuras (Freytes y Niedzgiecki, 2018). La ministra tenía como desafíos principales contener la

⁶ *Caso Santiago Maldonado: "Muchas pruebas, decenas de imputados y ningún juez que se haga cargo"* Página 12, 1/08/2023.

protesta social e implementar la agenda de seguridad, para lo cual contaba con su formación académica, su experiencia en gestión, su conocimiento del sistema político y el apoyo del presidente.

Otros ministerios y ministros que tuvieron distintos niveles de importancia dentro del gabinete presidencial, sea por su capacidad de influir en la agenda y dar señales a la sociedad, sea por su capacidad de implementar políticas públicas, serían las carteras de Educación, Transporte, Relaciones Exteriores y Culto, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Turismo, Justicia y Derechos Humanos, Ciencia y Tecnología, Salud, Agricultura, Ganadería y Pesca, Defensa, que en la mayoría de los casos fueron ocupados por ministros con expertise adecuada para el cargo y con distintos niveles de confianza del Presidente pero si alineados con su programa, trayectoria común trabajando bajo su liderazgo en la gestión pública, miembros del PRO y acompañantes en la carrera de Mauricio Macri a la presidencia. Si en las carteras de Educación, Transporte, Trabajo, Justicia, Salud y Turismo el Presidente designaba a ministros con estas características, como ser Esteban Bullrich, Guillermo Dietrich o Jorge Triaca, en las relaciones internacionales designó a una ministra independiente que fue Susana Malcorra, dejó la Ciencia y Tecnología para un técnico que fue Lino Barañao y el resto quedaron para ministros de extracción radical a partir de negociaciones bilaterales.

Entre las innovaciones institucionales en el organigrama del gabinete presidencial, dos de ellas resultaron ser importantes en términos de influencia sobre la agenda del gobierno, implementación de políticas públicas y capacidad para influir sobre otras áreas de la gestión. Una novedad en ese sentido fue la creación del Ministerio de Modernización, en línea con la imagen que se buscaba proyectar hacia la sociedad, de un cambio en favor de la eficiencia, con la presentación de los CEO y el perfil gerencialista de muchas de sus prácticas y dispositivos de gestión que sumó al Estado (Daniel y Caravaca, 2021). Dicho ministerio, fue ocupado por

Andrés Ibarra, uno de los hombres de mayor confianza del presidente, que había trabajado junto a Mauricio Macri en SOCMA y en otras empresas, así como en la presidencia de este tuvo en el Club Boca Jr. Además Andrés Ibarra había ejercido dicha cartera en el plano subnacional, en el GCBA y contaba con expertise para su desafío: implementar políticas transversales a todos los ministerios con el Plan de Modernización del Estado (decreto 434 del Poder Ejecutivo Nacional, PEN), regular el empleo público, implementar políticas de gobierno electrónico, modificar procesos de la administración, todos desafíos importantes con relativa relevancia política, para lo cual requería la legitimidad ante sus pares. Este ministerio era por esa razón uno de los ministerios mas importantes, al menos en dos dimensiones de las planteadas por Camerlo y Martínez Gallardo (2021): ejecutar políticas públicas e intervenir sobre otros ministerios.

Otra novedad institucional fue la creación del Ministerio de Energía, ocupado por un referente de marcado perfil CEO, proveniente de Shell, con conocimientos del sector y sus actores: Juan José Aranguren. Si bien no era un funcionario del riñón del Presidente, era un representante de un sector corporativo con capacidad para generar negocios sobre un ministerio importante en términos de la posibilidad de influir en la agenda política y de ejecutar políticas públicas relevantes. Dicha jerarquización podría ser entendida a la luz del rol estratégico de la energía particularmente en torno a dos cuestiones: el yacimiento de hidrocarburos no convencionales Vaca Muerta que presentaba una gran oportunidad de extracción de recursos y generación de negocios y como segunda cuestión el déficit en comercio de combustibles y energía que venía creciendo por la necesidad de importar energía para abastecer a la industria y los hogares así como el esquema de subsidios a las tarifas de servicios públicos al cual se le atribuía el ser causante del déficit fiscal, por lo tanto de inflación, cuestión que el nuevo gobierno pretendía resolver con rapidez.

Una innovación que no resultó de relevancia fue la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, ocupado por el Rabino Sergio Bergman. Este ministerio también tenía cierta vinculación con una agenda que el PRO desarrollaba en el GCBA, pero que socialmente también tomaba cada vez más importancia mientras que la agenda era empujada desde los organismos de gobernanza global, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁷. Tampoco adquirió relevancia en la influencia sobre la agenda del gobierno el nuevo Ministerio de Comunicaciones, otra de las innovaciones que pareció responder a una cuestión estratégica que tomó relevancia durante el gobierno kirchnerista, con la red de fibra óptica que había nacido con el Plan Argentina Conectada a fines del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner⁸, como una infraestructura para los negocios y servicios de telecomunicaciones o con el conflicto por la llamada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que buscaba la regulación y la desconcentración de los medios de comunicación. El nuevo ministerio absorbió la AFSCA y creó el ENACOM y absorbió la Secretaría de Comunicaciones que pertenecía al eliminado Ministerio de Planificación Federal, Infraestructura y Servicios Públicos.

La composición del gabinete inaugural daba cuenta de un alto componente de expertise al punto de que el 95,24% contaba con este recurso, el cual combinaba atributos propios de las credenciales académicas de grado en todos los casos y en posgrado en la mitad de los casos, (provistas tanto por instituciones públicas como privadas, en Argentina y en el exterior). Además, este recurso se componía de una alta expertise provista por la experiencia profesional, sea en cargos de gestión relacionados a los ministerios que debieron asumir como a aquellos puestos que demanda expertise política, de conducción política, sea en puestos ejecutivos o en puestos que se asumen por la vía del voto popular.

⁷ Como muestra el informe de las memorias de gestión del respectivo Ministerio, la principal referencia con la que comienza el informe es la Agenda 2030 de la ONU para el desarrollo sostenible

⁸ Fernando Krakowiak "*La red de fibra óptica que está naciendo*". Página 12, 10/06/2013.

La expertise por credenciales académicas se presentó en un 20% de los ministros con expertise mientras que la experiencia política y/o profesional se presentó en la totalidad de quienes se computó este recurso. Los ministros de mayor relevancia en cuanto a credenciales académicas en este primer momento del gabinete eran Alfonso Prat Gay, Jorge Lemus, Germán Garavano y Lino Barañao, en tanto que la experiencia político-profesional se daba principalmente por los cargos que los ministros ejercieron previamente en la Ciudad de Buenos Aires como en los casos de Marcos Peña, Francisco Cabrera, Andrés Ibarra, Carolina Stanley, Jorge Lemus, Esteban Bullrich, Guillermo Dietrich y Pablo Avelluto o personas con otras experiencias como Oscar Aguad, Ricardo Buryaille y Rogelio Frigerio. Debe destacarse aquí también la experiencia en el sector privado de ministros como Juan José Aranguren, que si bien no había tenido paso por la gestión pública fue CEO de una de las empresas más importantes del mundo en el sector con el que se debió relacionar como ministro.

El segundo recurso más computado en el gabinete inaugural fue el de alineamiento con el presidente y su agenda, que se presentó en 76,19% de los ministros. Según puede apreciarse, del total de ministros con ese recurso en el gabinete inaugural, las trayectorias comunes en el sector público o privado fueron de un 81,25% y de acompañamiento en la campaña a la presidencia en el 93,75%. Los principales ministros con estos atributos son quienes venían de trabajar con Mauricio Macri en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como su jefe de Gabinete Marcos Peña, la ministra de desarrollo social Carolina Stanley, el ministro de Modernización Andrés Ibarra, el ministro de producción Francisco Cabrera y el ministro de Transporte Guillermo Dietrich; también puede mencionarse Germán Garavano quien fue ministro de Justicia, Jorge Lemus de la cartera de Salud, Jorge Triaca de la Carrera de Trabajo, Pablo Avelluto del Ministerio de Cultura, Esteban Bullrich que sería ministro de Educación, Patricia Bullrich la ministra de Seguridad, Sergio Bergman de la cartera de Ambiente.

Al respecto de este recurso, se puede destacar que hubo distintos ministros y ministras con pertenencia o trayectoria en otros partidos o espacios políticos pero que no fueron convocados en función de una estrategia de vía institucionalizada en la designación de los ministros sino más bien por sus relaciones personales con el presidente. Esto fue así con ministros como Ricardo Buryaille, Oscar Aguad de la UCR que, tal y como muestran Gené y Vommaro (2023), fueron ingresos al gabinete que no se dieron por la vía de acuerdos partidarios sino por la convocatoria realizada bilateralmente por Mauricio Macri al momento de designar al gabinete inaugural.

Finalmente, considerando el soporte de gobernabilidad entre los ministros del gabinete inaugural se puede afirmar que Mauricio Macri no comenzó con una estrategia de designación implementada por la vía parainstitucional ni con un gabinete abierto a la representación de trabajadores o cámaras empresariales aunque sí seleccionó ministros con arraigos en el sector privado, en línea con el *core* partidario del PRO, y con arraigo en el tercer sector. Este recurso se contabilizó en el 66,67% de ministros y ministras del gabinete inaugural, porcentaje en el cual el soporte institucional solo se presentó en dos ministros con afiliación a la UCR mientras que el soporte extrainstitucional se dio en un 71,42%. Mas allá de las salvedades respecto a los acuerdos partidarios y las entradas al gabinete de ministros de la UCR u otros partidos, se contabilizó el recurso institucional para los siguientes ministros: Oscar Aguad, Ricardo Buryaille, Julio Martínez, Rogelio Frigerio y Alfonso Prat Gay. Respecto del soporte extrainstitucional se contabilizó en el sector privado un 42,85% al igual que ocurrió entre quienes tenían arraigo en el tercer sector mientras que en el sector gremial se computó soporte de gobernabilidad en un 7,14%. Entre los casos más destacados con arraigo en el sector privado se encuentran Juan José Aranguren (Energía), CEO de Shell, Alfonso Prat Gay (Economía), CEO de JP Morgan, Esteban Bullrich (Educación) y Guillermo Dietrich (Transporte), con sus

respectivas participaciones en G25 y YPO. Entre aquellos con arraigos en organizaciones sociales, fundaciones, organizaciones religiosas y del tercer sector en general se destacan Carolina Stanley (Desarrollo Social) que además de sus vínculos en el tercer sector por su trayectorias en distintas ONG y organizaciones de la sociedad civil, había desarrollado vínculos y equipos de trabajo que debían interactuar con el mundo de las organizaciones sociales durante su paso en la cartera de Desarrollo Social del GCBA (Salerno, 2020) y Sergio Bergman (Ambiente), con arraigo en la comunidad judía. Finalmente, el arraigo en el sector sindical lo proveyó Jorge Triaca (Trabajo) cuyo entorno familiar, principalmente por su padre quien había sido ministro de trabajo en los primeros años del gobierno de Carlos Menem, le había abierto puertas al conocimiento del sector.

Siguiendo el modelo de Camerlo (2013), la estrategia presidencial en la designación del gabinete inaugural fue principalmente personalista, ya que la mayoría de las personas designadas contaban con un alineamiento explícito con Mauricio Macri, principalmente por su trayectoria de trabajo común; no hubo una estrategia parainstitucional por lo que se estableció un gabinete cerrado, donde la existencia de instancias de cooperación y negociación al interior del gabinete fueron escasas, donde el Jefe de Gabinete ungido por el presidente tuvo la autoridad para ejercer su función coordinadora junto a sus dos viceministros durante buena parte del período de gobierno, manejar la estrategia política y de comunicación y donde la relevancia de la gestión estuvo centrada en los ministros de confianza del presidente.

Fue con ese gabinete con el que el Presidente y su gobierno transitaron el primer año de gestión, en el que el gobierno logró sostener las expectativas de cambio, sorteando con éxito los primeros desafíos e implementando medidas de enorme importancia para la Argentina. En el primer año de gestión el gobierno logró liberar el mercado cambiario, cerrar acuerdos con acreedores externos y lograr el acceso al mercado internacional de crédito a la misma vez que

redujo subsidios a los servicios públicos y disolvió la AFSCA y la AFTIC y alcanzó la minoría simple en el Consejo de la Magistratura (Gené y Vommaro, 2017). A pesar de la buena performance del gobierno durante sus primeros 365 días, en los que pudo lograr ciertos consensos en el Congreso aprovechando la ruptura del bloque del Frente Para la Victoria en la arena legislativa y logró un dialogo con los movimientos sociales, se empezaban a entrever resistencias y descoordinaciones en la estrategia que podía adoptar el gobierno para llevar adelante su agenda.

Los primeros cambios en el gabinete: la “renuncia” de Prat-Gay en 2016 y la rotación durante el año electoral

Analizando encuestas, Freytes y Niedzwieki (2018) afirman que las expectativas de cambio en la sociedad daban crédito social al gobierno y permitían sostener su aprobación por parte de la opinión pública; dichas expectativas prefiguraban mejoras y confianza en el rumbo del gobierno mientras que las faltas de mejora en las condiciones materiales de las personas eran percibidas como consecuencias de la gestión anterior. Según los autores, estas percepciones recién empezarían a mermar en 2017.

Esta estabilidad en la imagen y aprobación del gobierno tendría su reflejo en un gabinete que durante todo el primer año de gestión no tuvo sobresaltos ni salidas de ministros. Recién a fines 2016 se daría la primera salida del gabinete que sería Alfonso Prat Gay, cuya cartera sería dividida en dos, siendo reemplazando a principios de 2017 por Nicolas Dujovne en Hacienda y Luis Caputo en Finanzas. Luego de devaluar el peso ajustando el tipo de cambio oficial y liberando las restricciones cambiarias en diciembre de 2015, de realizar el pago a los *hold out*

a principios de 2016 (tras la votación en ambas cámaras del Congreso Nacional para derogar la Ley Cerrojo que impedía los pagos que reclamaba el Juez Thomas Griesa de E.E.U.U), logrando una relativa estabilidad cambiaria y dando los primeros pasos que el gobierno buscaba mostrar como señales de “vuelta al mundo”, el ministro tuvo su hora. El CEO de JP Morgan había tenido también un rol en el discurso de gobierno que estigmatizaba al kirchnerismo, a los gobiernos del Frente Para la Victoria y al sindicalismo al acuñar la categoría de “grasa militante” (en relación a muchos trabajadores del sector público que se identificaban con los gobiernos kirchneristas o que habían comenzado a trabajar durante esos gobiernos), y también en la discusión frente a los sindicatos cuando señaló que tendrían que elegir entre empleo o salarios al momento de las negociaciones paritarias⁹. Alfonso Prat Gay tuvo un importante protagonismo durante todo el primer año de gobierno y ejecutó medidas claves para el gobierno y para la Argentina, hasta que las tensiones en el gabinete y las diferencias para con la gestión, lo empujaron de la primera línea del gobierno.

A fines de diciembre de 2016 los medios¹⁰ informaban que el presidente lo había echado y el Jefe de Gabinete argumentaba que las razones no tenían que ver con la política económica sino con cuestiones de organización del gabinete. A la misma vez, Marcos Peña defendía a sus vicejefes de Gabinete, Quintana y Lopetegui, (encargados del control de la gestión y el seguimiento de todos los ministerios), que tendrían ahora más incidencia sobre las decisiones de economía. Prat Gay no habría sabido adaptarse al monitoreo de dichos funcionarios. La “gota que rebalsó el vaso” fue la discusión sobre impuesto a las ganancias.¹¹ Fue una suerte de embate interno junto con disciplinamiento por parte de la autoridad presidencial ante una actitud

⁹ *Prat-Gay y las paritarias: "Cada gremio sabrá hasta qué punto puede arriesgar salarios a cambio de empleos"*, El Cronista, 01/12/2016.

¹⁰ “Prat-Gay: Por qué Macri echó a su ministro estrella”, *Noticias*, 03/10/2017; “El Gobierno echó a Prat-Gay y dividió en dos el Ministerio de Economía”, *Infobae*, 26/12/2016.

¹¹ “Echaron a Prat-Gay y concentran manejo económico en la jefatura de Gabinete”, El Cronista. 27/12/2016

“desafiante” del entonces ministro de economía, actitud que tenía eco en otros sectores, en torno a la política de blanqueo de capitales que el Congreso de la Nación había aprobado y al cual Macri le impuso vía DNU la posibilidad de incorporar a familiares y parientes de los funcionarios conservando el secreto fiscal¹². Luego de ello fue que empezaron las operaciones y rumores que vaticinaban su fin en el gabinete.

El economista fue reemplazado por Nicolás Dujovne, asesor en temas económicos en las épocas de Fundación Pensar (donde había conocido a Quintana y Lopetegui), periodista y consultor, asesor y economista jefe del Banco Galicia entre 2001 y 2011. Dujovne tenía una postura a favor del shock en la reducción del déficit fiscal frente al camino gradualista, y asumiría en gran medida para hacer frente a la situación fiscal. A su vez, Nicolás “Toto” Caputo, amigo del presidente, proveniente del mundo de las finanzas, que venía desempeñándose como Secretario de Finanzas, asumió la nueva cartera creada bajo el nombre de Ministerio de Finanzas. Desde ella seguiría el proceso de colocación de deuda que había iniciado en su cargo previo y que tuvo como principal hito la colocación de una deuda a 100 años y su participación en las futuras negociaciones con el Fondo Monetario Internacional¹³.

Susana Malcorra dejaría la cartera de Relaciones Exteriores y Culto el 29 de mayo de 2017. La segunda ministra en dejar el gabinete esgrimió razones personales (“poder estar con su familia” en España), aunque tiempo más tarde admitiría que existieron diferencias con el presidente sobre todo a raíz de la postura sobre Venezuela¹⁴. Parecía que la ministra propugnaba una postura gradual para la presión diplomática sobre aquel país mientras que la presidencia endurecía su posición. La agenda Venezuela era uno de los principales temas en el gobierno por distintas razones: las críticas al gobierno de dicho país por los rasgos autoritarios del

¹² “Prat-Gay: Por qué Macri echó a su ministro estrella”, Perfil. 3/10/2017

¹³ “Por primera vez en la historia, Argentina se endeuda a 100 años”. Clarín. 19/06/2017.

¹⁴ “Malcorra sacó los trapitos al sol”, Página 12, 17/06/2017.

gobierno de Maduro y la existencia de presos políticos, permitían diferenciarse de los gobiernos del Frente Para la Victoria a la vez que expresaba un alineamiento internacional, que tuvo entre sus principales hitos lograr suspender a Venezuela del Mercosur (Margheritis, 2020). El nuevo ministro, Jorge Faurie, abogado de la Universidad Nacional del Litoral y de estudios superiores en el ISEN, había tenido una amplia trayectoria de trabajo diplomático tanto en el gobierno de Menem como en el de Ruckauf en la provincia de Buenos Aires, y en distintas embajadas, y no tendría un perfil especialmente alto en el gobierno pero se mantendría en el cargo hasta finalizar el mandato en 2019. Los desafíos que tuvo por delante se dieron principalmente en 2018, con la contribución al desmantelamiento de la UNASUR y la organización de la Cumbre del G-20 en Argentina a fines de ese año (Margheritis, 2020).

El año 2017 era año de elecciones de medio término y tendría impacto en la rotación dentro del gabinete. Por entonces Cambiemos tenía el desafío de disputar las elecciones para mejorar su composición en la arena legislativa, con la inflación que persistía alta y sin muchos logros que alcancen a la sociedad (Freytes y Niedzwieki, 2018). Según Freytes y Niedzwieki (2018), el gobierno avanzó con una estrategia que fue eficaz ya que la coalición logró obtener 40% de los votos a nivel nacional, ganar en 13 de las 24 jurisdicciones, sumar 21 diputados y 9 senadores a la arena legislativa, consolidándose como primera minoría en ambas cámaras legislativas. Según estos autores, la eficacia estuvo en el hecho de que el gobierno pospuso ciertas políticas que eran parte de su agenda, como la reducción del déficit fiscal o la reforma laboral, ejerciendo una prudencia política y una implementación gradualista de su programa, tomando una serie de medidas económicas compensatorias destinadas a recuperar parte de los ingresos en los trabajadores formales e informales, logrando contener la inflación, mejorando levemente los ingresos de los sectores medios y tomando medidas en favor de sectores

agropecuarios que se tradujeron en una mejora de la performance electoral en la zona centro del país (Freytes y Niedzwieki, 2018).

El primer ministro en salir del gabinete por razones ligadas a la contienda electoral y dejar la cartera de comunicaciones fue Oscar Aguad, para ocupar la cartera de Defensa que Julio Martínez dejaba para competir electoralmente en su provincia, La Rioja. El recientemente creado Ministerio de Comunicaciones se eliminó tras la renuncia de su titular. Por su parte, Esteban Bullrich también dejó su cartera para competir por una banca de senador por la provincia de Buenos Aires, donde se impuso ante la propia Cristina Fernández de Kirchner. Bullrich sería reemplazado por Alejandro Finocchiaro, abogado graduado en la Universidad de Buenos Aires, de amplia trayectoria docente y Director General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2017. El nuevo ministro, también de perfil bajo en el gobierno, mantendría su cargo en el proceso de reforma del gabinete durante 2018, incluso absorbiendo otras carteras como las de Cultura y la de Ciencia y Tecnología.

Otro cambios durante 2017 sería en el Ministerio de Salud donde estaba Jorge Lemus, cuya salida estuvo asociada a cambios de reordenamiento en el gabinete, y fue reemplazado por su viceministro Adolfo Rubinstein, de reconocidas credenciales académicas, pertenencia a la UCR y exdirector en el Hospital Italiano; durante su gestión, el ministro saliente había tenido protagonismo cuando intentó impulsar, no sin conflicto, la llamada “Cobertura Nacional de Salud”¹⁵ y por la avanzada de la epidemia del dengue en 2016 que le costó muchas críticas¹⁶. Por su parte, Ricardo Buryaile dejaría su cargo para pasar a ser embajador ante la Unión Europea en el marco de las negociaciones por el acuerdo UE-MERCOSUR, siendo reemplazado por Luis Miguel Etchevehere, representante de Sociedad Rural Argentina, en un

¹⁵ “Hacia la salud en manos privadas”, Página 12, 04/10/2017

¹⁶ “La salida de Lemus”, Página 12, 31/10/2017.

claro mensaje a dicho sector de la economía y la política argentina, que venía siendo beneficiado por el gobierno desde el inicio del mandato.

En la nueva conformación del gabinete, el recurso de expertise se encontraría ahora en un 100% de los casos, manteniéndose estable, el alineamiento pasaría a darse en un 85% presentando un aumento en términos porcentuales, y el soporte de gobernabilidad tendría un leve descenso de menos de dos puntos porcentuales. Nuevamente, a pesar de ser un año electoral y hacer que uno de sus ministros de mayor confianza dejara su lugar para competir en elecciones, el presidente mantenía un gabinete relativamente cerrado sobre los ministros con alineación, una estrategia principalmente personalista aunque esta vez, con ministros como Nicolás Dujovne y Caputo, pretendía dar señales a un sector específico de la economía como el del capital financiero, demostrando que contarían con su expreso apoyo ya que eran ministros alineados. A la vez, la presencia de un actor de peso como Luis Miguel Etchevehere confirmaba una serie de empoderamientos a un sector social de la coalición que había comenzado con la devaluación del tipo de cambio, había seguido con la eliminación de la obligación para liquidar dólares de las exportaciones y la reducción de otros impuestos, y se consumaba con la designación en este Ministerio. Finalmente, en carteras menores se permitía la entrada de ministros que no eran cercanos ni de su círculo íntimo, como Jorge Lemus o Adolfo Rubinstein.

El 2017 fue para el gobierno de Cambiemos un año particular en torno a dos cuestiones que Gené y Vommaro (2023) destacan: ese es el año en que tras distintos traspies ligados a la economía logra validar en las urnas sus primeros años de gobierno, venciendo en el principal distrito electoral a Cristina Fernández de Kirchner. El gradualismo del gobierno le permitió llegar competitivo y ganar las elecciones de medio término, pero no le permitió corregir los déficit fiscal y externo que se había propuesto resolver, en tanto recurrió al endeudamiento externo para financiarse y a una alta tasa de interés en el BCRA para contener la escalada del

dólar. Esta situación comenzó a cerrar distintas posibilidades que el gobierno podía tener para acceder al financiamiento internacional, problema que se prestaba a resolver con la fortaleza adquirida tras la victoria electoral (Freytes y Niedzwieki, 2018).

Luego de la victoria electoral, el gobierno se vio fortalecido para enfrentar las inconsistencias macroeconómicas y buscó implementar el Pacto Fiscal con las provincias¹⁷, una reforma previsional¹⁸ y una reforma laboral. La situación económica tras las elecciones y las medidas que el gobierno se proponía llevar adelante chocaron rápidamente con la mayor movilización social y política a la que se enfrentó el gobierno: las protestas contra la reforma previsional, que unificaron tras una resistencia a casi toda la oposición y dieron la pauta de su potencia organizativa frente a medidas regresivas.

La dificultad para recuperar el rumbo, la erosión de indicadores sociales y económicos, la falta de acceso al financiamiento internacional y el regreso al FMI, y la incapacidad de persuadir a la oposición que empezaba a encontrar más situaciones de unidad, serían cuestiones que el gobierno debería atravesar al siguiente año. Para ello realizaría cambios en la estructura y en los nombres del gabinete presidencial.

El gabinete ajustado

¹⁷ El pacto implicaba que los gobernadores renuncien a los juicios contra el Estado Nacional por temas de regalías y cajas previsionales y se debían comprometer a una baja de impuestos provinciales mientras que a cambio el Estado nacional derogaría el artículo 104 de la Ley de impuesto a las ganancias que excluía el 36% de lo recaudado por esa vía para destinarlo a ANSES y al Fondo del Conurbano Bonaerense.

¹⁸ Esta medida era parte de la estrategia del gobierno para solventar la pérdida de recaudación que se generaría con el Pacto Fiscal e implicaba que la mayoría de los haberes jubilatorios se ajusten a la inflación en vez de a salarios y recaudación, con un diferido semestral y no trimestral como lo era previamente; la nueva ley daba posibilidades de ampliar la edad jubilatoria y habilitaba el 80% móvil para aquellos que habían aportado más de 30 años y cobren la mínima. Las principales críticas empezaron por el hecho de que la diferencia temporal en el ajuste de la fórmula previsional generaba una pérdida para los beneficiarios por no considerar los 6 meses de inflación que se venían dando previo a la medida y que además, al dejar de estar atados al salario se perdían aumentos debido al crecimiento que el mismo había tenido en los últimos meses de ese período.

2018 sería un año difícil para el gobierno de Cambiemos, signado por la inestabilidad económica y la pérdida de credibilidad en el gobierno (Margheritis, 2019). Pasando la mitad del año, el Presidente encararía un proceso de reducción de ministerios en el gabinete, conformando el elenco que se mantuvo estable hasta el final del mandato, excepto por el último cambio que se dio en el Ministerio de Economía durante los meses finales del gobierno.

El crecimiento económico se contrajo 2,6% en 2018, en el sector externo las importaciones crecían más que las exportaciones, la inversión extranjera no llegaba como se esperaba al tiempo que decaían los flujos de capitales internacionales dirigidos a países emergentes; además la inflación y la apreciación del dólar no lograban ser contenidas por el gobierno (Margheritis, 2019). La principal medida económica que el gobierno tomó en 2018 fue la obtención de un crédito líquido con el Fondo Monetario Internacional, el más grande que dicho organismo otorgó en su historia, del cual Argentina obtuvo 45.000 millones de dólares. Este préstamo no lograría detener la performance de los principales indicadores económicos al tiempo que generaba rechazo en la sociedad y también unificaba a diferentes actores de la oposición. A la misma vez, la obtención del crédito implicó el compromiso del gobierno de reducir el déficit fiscal, cuestión a la que respondió dando señales de ajuste y dejando atrás el perfil gradualista que había tenido hasta 2017 (Margheritis, 2019).

En las primeras semanas de septiembre de 2018 se dio el mayor proceso de rotación ministerial en el gabinete de Mauricio Macri por vía de la disminución de carteras en búsqueda de dar señales de austeridad fiscal (en el Boletín Oficial se planteaba la meta de reducir un 25% los cargos públicos). El diario El Cronista señalaba que *“Los principales indicadores económicos –actividad, empleo, salarios, dólar– develan que 2018 no fue un buen año para el país. Pero hay un dato con el que el gobierno se autoincrimina: la cantidad de cambios que*

hubo en el gabinete”¹⁹. La mayoría de estos ministros salientes pasarían a ser secretarios a cargo de las áreas de política que venían conduciendo: Gustavo Santos (Turismo), Andrés Ibarra (Modernización), Jorge Triaca (Trabajo), Adolfo Rubinstein (Salud), Lino Barañao (Ciencia y Tecnología), Luis Miguel Etchevehere (Agroindustria), Sergio Bergman (Ambiente) y Pablo Avelluto (Cultura). Previamente, ese mismo año, dejaría el gabinete Juan José Aranguren, desgastado por el conflicto en torno al aumento de las tarifas de servicios públicos que despertaron acciones de movilización social y política, en combinación con la acusación de negociaciones incompatibles con la función pública en una causa que impactó también sobre la titular de la Oficina Anticorrupción²⁰.

El Ministerio de Economía de Nicolas Dujovne absorbió la cartera de Finanzas mientras que Luis Caputo pasó a la presidencia del Banco Central, el Ministerio de Producción pasaría a ser conducido por Dante Sica, un hombre con arraigo en el sector productivo²¹, que absorbió las carteras de Trabajo y Agroindustria, el ministerio de Desarrollo Social absorbería al Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación absorbió a las carteras de Cultura y de Ciencia y Tecnología, al tiempo que los ministerios de Turismo y de Ambiente y Desarrollo Sostenible tuvieron degradaciones más importantes y sus ministros quedaron en secretarías de menor jerarquías bajo la órbita de Presidencia.

¹⁹ “El día que Macri cambió medio gabinete y los seis ministros que sobreviven desde 2015”, *El Cronista*, 26/12/2017.

²⁰ “Laura Alonso, y el exministro de Energía Juan José Aranguren quedaron procesados por decisión del juez federal Luis Rodríguez en la causa en la que se los investiga por negociaciones incompatibles con la función pública y encubrimiento agravado”, *La Nación*, 06/12/2019, y “El ministro del Interior, Rogelio Frigerio, salió a defender al titular de la cartera de Energía, Juan José Aranguren, por las acusaciones de conflicto de intereses en relación a la petrolera Shell”, *Clarín*, 24/06/2016.

²¹ Dante Sica se graduó como economista en la UNLP y realizó un posgrado en ILPES/CEPAL y fundó o formó parte de grupos e institutos que concentraban mayormente a economistas estudiosos de asuntos productivos. Además, fue consultor de ONU/Desarrollo Industrial, coordinó actividades para el IDEA y en el sector privado trabajó como director externo para Peugeot-Citroen. Durante los gobiernos de Carlos Menem se desempeñó en cargos en la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación, como Coordinador Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa y fue jefe de gabinete de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación.

Del elenco que quedó conformado ese año, solo cambiaría Nicolas Dujovne en agosto de 2019, siendo reemplazado en la cartera económica por Sebastián Lacunza que venía de ocupar el cargo homónimo en el gobierno de María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires. Desgastado tras devaluar el peso y no poder controlar el mercado cambiario, luego de la derrota del gobierno en las P.A.S.O y de las medidas adoptadas por el gobierno para llevar “alivio” tras la devaluación, Nicolás Dujovne renunció poco más de tres meses después de cerrar el acuerdo con el F.M.I²².

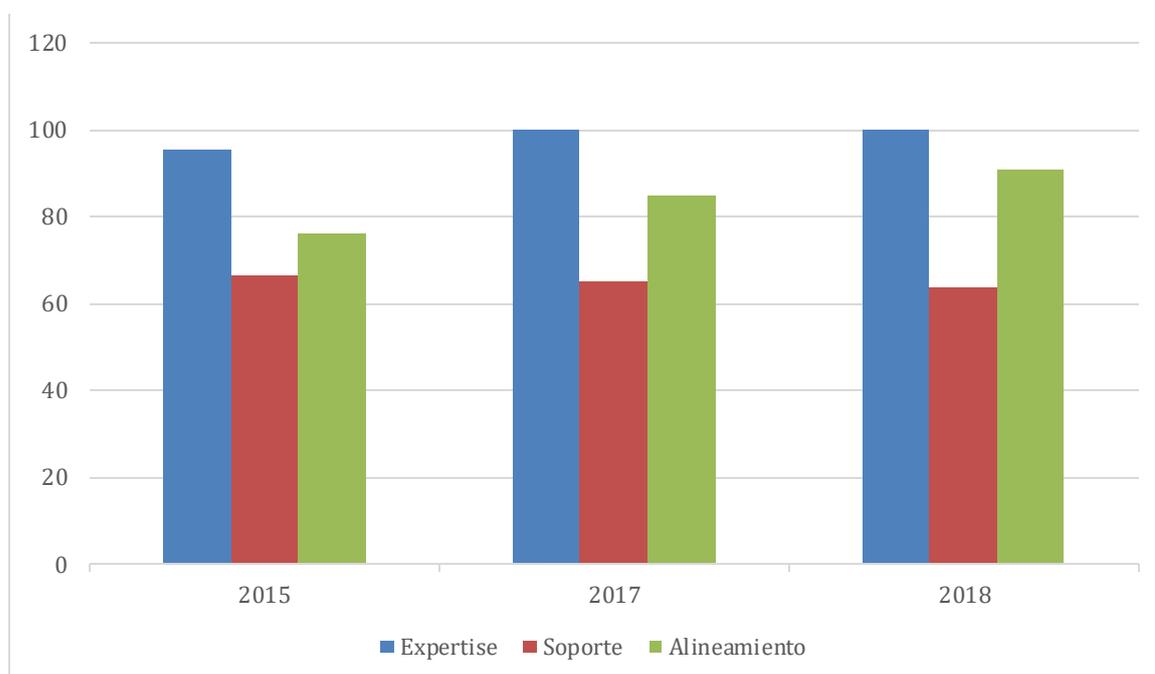
Este cambio en el organigrama marcó un antes y un después en el gobierno de Cambiemos, dando cuenta de una reorientación drástica ante una economía que empeoraba, una inflación creciente y una situación de conflictividad política que podía escalar tras las protestas por la reforma jubilatoria de 2017. Aquí el gabinete se tornaría en lo político más cerrado y de cara a la sociedad sería un gabinete que buscaría mostrarse chico, pretendiendo señalar una reducción del déficit fiscal de cara los mercados para poder buscar apoyos en actores financieros. La composición de recursos del gabinete al final de este año (sin contar a Lacunza) presentaría un 100% de expertise entre sus 11 ministros, un 90,91% de alineamiento y un 63,64% de soporte de gobernabilidad. Al respecto se puede apreciar que el presidente siguió optando por cerrar su gabinete y concentrar la decisión por medio de una vía de implementación personalista en la estrategia de designación ministerial. El núcleo duro de ministros que comenzaron con él su mandato presidencial permaneció casi intacto, integrado por ministros como Marcos Peña y Carolina Stanley o la ascendente ministra Patricia Bullrich. El espacio abierto del gabinete quedó principalmente para el ministro de Producción y Trabajo Dante Sica que de todas formas no tomó una centralidad notable.

²² “Renunció Nicolás Dujovne”, *Infobae*, 17/08/2019.

Evolución de los recursos del gabinete, las razones de la rotación ministerial y la estabilidad de los ministros en sus cargos.

El recorrido por el ciclo de vida del gabinete de Mauricio Macri entre 2015 y 2019 dio cuenta de salidas individuales pero sobre todo hubo dos momentos clave donde se dieron procesos de alta rotación ministerial: uno relacionado con las elecciones intermedias y otro ligado a la situación económica posterior al acuerdo con el FMI en 2018. El gráfico que se muestra a continuación da cuenta de los recursos políticos múltiples que aportaron los ministros en los tres momentos más significativos: 2015 (inauguración), 2017 (primer proceso de rotación) y 2018 (momento de mayor rotación y recomposición del gabinete presidencial):

Gráfico N° 1 - Recursos políticos múltiples en tres momentos del ciclo de vida del gabinete de Cambiemos.



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento de trayectorias político-profesionales.

La expertise fue el recurso preponderante entre las y los ministros del gabinete durante todo el mandato: se ubicó en torno al 95% en el gabinete inaugural y alcanzó el 100% de los casos en los gabinetes de 2017 y 2018. A nivel general hubo un 25,81%, que contaban con credenciales académicas adecuadas para el cargo mientras que la expertise por experiencias en la alta dirección pública y en posiciones de dirección en corporaciones o empresas del sector privado alcanzó el 87,10%.

El alineamiento con el presidente y su agenda, se presentó para un 74,19% de los ministros. El principal componente del alineamiento fue la trayectoria común, principalmente en la gestión pública pero que en distintos casos también se dio en la gestión privada, sumando un 78,26% de los ministros y ministras del período, que casi en su totalidad compartieron también el PRO como espacio de pertenencia política. Por otra parte un 82,61% de quienes fueron ministros en el gobierno de Cambiemos acompañaron al presidente en el camino hacia la presidencia de la nación y tuvieron roles importante en la campaña electoral. Finalmente, se computó que en un 8,71% de los ministros había una pertenencia al círculo íntimo y de primera confianza con el presidente. Por esta característica es posible afirmar que el presidente sostuvo una estrategia personalista de designación de ministros y ministras, estando la mayoría de ellos alineados a la figura presidencial, en línea con su fortaleza dentro de la coalición y su estilo de liderazgo. Como se señaló, esto ocurrió porque el presidente no solo decidió empezar su gobierno con la mayoría de ministros y ministras que lo acompañaron durante su trayectoria política y particularmente en la gestión del GCBA, junto con la designación de aquellos ministros independientes o de otros partidos de la coalición donde no mediaron acuerdos partidarios. Si bien luego del año electoral el recurso “alineamiento” tuvo una leve caída, también disminuyó el recurso soporte de gobernabilidad por lo que no se puede hablar de un

cambio sustancial en la estrategia de redistribución del gabinete en el año electoral. Finalmente, en el tercer momento, cuando el gabinete se redujo a la mitad, la concentración de funciones se dio mayoritariamente bajo las carteras ministeriales conducidas por personas de confianza del presidente, cerrando aún más su gabinete.

El carácter cerrado del gabinete y la estrategia personalista se constata también al analizar la evolución del soporte de gobernabilidad como recurso del gabinete. El soporte de gobernabilidad en términos generales fue el recurso menos extendido entre los ministros del gobierno de Cambiemos. No obstante, este rasgo se presentó en un 64,52% de los casos, principalmente por el arraigo de los ministros tenían en el sector privado, así como el arraigo en organizaciones sociales o del tercer sector que se dio en un 43,75% de los ministros a quienes se les computó el recurso de soporte de gobernabilidad. El gabinete no tuvo entre sus ministros un gran soporte del sector de los trabajadores pues el arraigo en dicho sector se presentó en uno solo ministro que fue Jorge Triaca como se mencionó anteriormente. En conjunto, el arraigo en distintos sectores de la sociedad se presentó en un 51,61% de los ministros y ministras, más del doble de los que se podrían computar como soporte institucional. Entre el gabinete inaugural de Cambiemos y el que quedó configurado tras el año 2017 en el primer proceso de rotación, el soporte de gobernabilidad cayó de 66% a 65%. Por otro lado, entre el gabinete con el que terminó el 2017 y el gabinete con que terminó el 2018, tras la mencionada reducción del gabinete, el soporte de gobernabilidad cayó aún más cerrando el gabinete y reforzando la estrategia personalista. Esta cuestión permite afirmar, como lo hicieron otros autores (Pomares et al, 2014 y Ollier y Palumbo, 2015), que en momentos críticos los presidentes en Argentina terminan por cerrar sus gabinetes y suelen terminar su mandato recostados sobre sus personas de mayor confianza.

Las salidas y entradas al gabinete, así como las personas que permanecieron todo el mandato y mantuvieron cierto grado de estabilidad en el gabinete, fueron aspectos claves para la evolución de los recursos políticos múltiples. El gobierno de Cambiemos tuvo un total de 30 personas que ocuparon el cargo de ministro, 21 de ellos integraron la primera línea del gabinete inicial. Hubo en total 21 ministros que dejaron sus posiciones, de los cuales solo uno dejó la titularidad al frente de un ministerio para ocupar otra cartera en tanto que el resto dejaron su titularidad por vía de la degradación de carteras, por embates internos y para competir en elecciones o por razones personales. El promedio anual de las salidas fue de 5 ministros por año y el gabinete tuvo una reducción de un 52,38% entre el principio y el final de período gubernamental.

Considerando la totalidad de ministros del gabinete de Cambiemos y las salidas de los ministerios sea por renunciaciones, sea por degradación de las carteras, la rotación fue de un 67,7% y se dio principalmente por dos razones: las salidas para competir en elecciones o asumir nuevos cargos tras las elecciones intermedias de 2017 y la reorganización y relanzamiento del gabinete en 2018. Respecto a las elecciones como razón de salida, se dio en un 23,81% de quienes dejaron sus cargos mientras que en el relanzamiento que se dio con el achicamiento del gabinete en 2018 la rotación alcanzó un 42,86%. Por otro lado, se computó un 9,52% entre quienes dejaron el gabinete antes de completar el mandato como producto de embates internos y el mismo porcentaje salieron por escándalos públicos.

Respecto a la estabilidad cabe destacar que solo 7 de las 30 personas que tuvieron la titularidad sobre algún ministerio del Poder Ejecutivo Nacional, alcanzaron a transitar los cuatro años de gobierno con posiciones ministeriales; el promedio de permanencia calculando la proporción que cada ministro tuvo en los cuatro años que dura un mandato presidencial fue de 27,61 meses, es decir, 2 años y 4 meses promedio. De los 7 ministros que se sostuvieron durante

todo el mandato, uno de los más importantes fue el Jefe de Gabinete Marcos Peña, un hombre que fue cuidado por el presidente hasta el final del mandato, cuya legitimidad indiscutida de a poco le fue siendo carcomida: primero a partir de los vicejefes que dejaron sus lugares tras convertirse en blanco de propios y ajenos a la coalición, luego con una pérdida respecto de las decisiones y monitoreo de economía cuando esto se concentró bajo el Ministro Dujovne y finalmente tras perder las elecciones en 2019, en la que no había logrado imponer una fórmula PRO pura, es decir, sin peronistas.

La ministra Patricia Bullrich sería también una figura fuerte del gabinete, que cobraría cada vez más relevancia en la agenda de gobierno y por lo tanto en el gabinete presidencial como en la coalición, tanto es así que al dejar el gobierno en 2019 pasaría a ser, tiempo después, presidenta del PRO y al poco tiempo aspirante y candidata a presidenta. El caso de la ministra de seguridad deja una pista interesante de cómo puede crecer y cobrar cada vez más relevancia una integrante del gobierno, parada sobre una agenda muy importante para la sociedad con un discurso radicalizado capaz de interpelar a muchas personas. También podría decirse que su durabilidad en el gabinete pudo estar dada no solo por esta visibilidad y recepción que tuvo con la gente, sino porque mientras que atendía temas de gestión y desarrollaba su imagen también desarrollaba crecimiento político hacia el interior del partido de gobierno. Ambos elementos de su trayectoria fueron acompañados también con un alineamiento del presidente Mauricio Macri que defendió las posturas, declaraciones y acciones de la ministra, dejando que contribuya a la marca y el estilo de gobierno.

Otro de los ministros que duró todo el mandato de gobierno fue Rogelio Frigerio, logrando anotar importantes hitos relacionados al diálogo con los gobernadores como ser el Consenso Fiscal, la actualización del Fondo del Conurbano u otras reformas institucionales y, más allá de la derrota electoral, siendo él de un perfil más *rosquero* o dialoguista, la

incorporación de Miguel Ángel Pichetto terminó resultando un indicador de ese perfil de políticas frente a la de PRO puros, una búsqueda de sumar elementos de gobernabilidad (recurso que potencialmente Frigerio podía poner en juego) y ampliar la coalición. No obstante, mas allá de los logros que lo destacaron y le dieron una relativa centralidad, ocurrió con este ministro que perdió capacidad de incidencia en la toma de decisiones y primero por lo bajo y luego por lo alto, planteó diferencias respecto a cómo generar gobernabilidad proponiendo una lógica y una orientación distinta hacia los actores del sistema político, sobre todo del peronismo, mientras que otros como Marcos Peña buscaban fórmulas PRO puras. Como lo demostraron Gené y Vommaro (2022), esto que fue una tensión permanente en el gabinete y en la coalición se expresó por distintos indicadores: las tensiones con el rol de Quintana y Lopetegui, las diferencias respecto a las distintas posibles estrategias que trascendieron en medios de comunicación y fue algo que terminó de salir a la luz en los libros del expresidente cuando afirmaba que no debía haber delegado la negociación política en Frigerio y Monzo²³ y las distintas respuestas que estas figuras dieron posterior a 2019 en distintas entrevistas.

Carolina Stanley sería otra de las personas de esta categoría quien además habría absorbido al Ministerio de Salud bajo su órbita en la cartera de Desarrollo Social. Fue una pieza clave del gabinete, no solo por contar con ser parte del primer anillo de confianza del presidente sino porque supo atravesar y volverse una interlocutora válida con los actores políticos del área social, con referentes de organizaciones sociales de gran capacidad movilizadora, a la misma vez que hizo combinar en la conducción de su ministerio a elementos más tradicionales de la política social con elementos que el gobierno buscaba promover en ese sector, es decir, por un lado referentes sociales y políticos de carrera y, por otro lado, elementos de ONG, fundaciones

²³ “Juntos por el Cambio, también con internas: el sector de Rogelio Frigerio y Emilio Monzó le contestó a Mauricio Macri”, El Clarín, 13/10/2020.

y el tercer sector en general²⁴. A diferencia de Patricia Bullrich, la ministra no alcanzó a levantar su perfil y se vio más impactada por el deterioro general del gobierno, siendo “la cara social del ajuste”²⁵ con la responsabilidad de contener a las organizaciones sociales que aumentaban su nivel de movilización y conflictividad. Por otro lado, con un perfil más bajo, también atravesarían todo el gobierno German Garavano, al frente de la cartera de justicia, Guillermo Dietrich en transporte, ambos dos sostenidos sobre todo en la confianza del presidente, el radical Oscar Aguad, que a diferencia de los anteriores, el primer tiempo estuvo al frente de la cartera de comunicaciones para luego pasar a ocupar Defensa, para enfrentar su primer gran conflicto con el naufragio del submarino Ara San Juan, y un escándalo que le costó múltiples críticas, denuncias y citaciones a la justicia y que además generó distintos procesamientos²⁶.

El presidente Mauricio Macri llegó a las elecciones de 2019 golpeado por falta de credibilidad y de expectativas de cambio y la incapacidad para cumplir objetivos económicos pero con una posición unificada y competitiva. Con la derrota en las elecciones generales de octubre de ese año, donde la coalición rebautizada bajo el nombre de Juntos por el Cambio obtendría un 40% de los votos frente a los 48% de la coalición peronista llamada Frente de Todos, el gobierno llegaba a su fin. Así “el mejor equipo de los últimos 50 años” pasaba a ser oposición, logrando terminar su mandato como primer gobierno no peronista desde la vuelta a la democracia pero siendo también el primer presidente que se presentaba para su reelección sin poder conseguirla.

²⁴ Esto lo trabaja muy bien Marcallo Malena y Luisina Perelmiter (2021) al analizar las distintas líneas internas en el Ministerio de Desarrollo Social para con la gestión de la política social.

²⁵ “Carolina Stanley, la cara social del ajuste”. Revista Noticias, 5/06/2017.

²⁶ “ARA San Juan: a cinco años del hundimiento siguen sin dilucidarse las responsabilidades políticas”, Página 12, 13/11/2022.

Conclusiones

El liderazgo indiscutido de Mauricio Macri para con el gobierno del país y el gobierno de la propia coalición le permitió gozar de amplios márgenes de maniobra y orden, que se combinó con una selección de ministros caracterizados principalmente por el alineamiento con la agenda presidencial. Si bien el gobierno tuvo distintos momentos en relación a su desempeño y capacidad, ese liderazgo se mantuvo y los distintos cambios en el gabinete se hicieron sin entrar en discusiones abiertas al público. A partir de ese liderazgo indiscutido se dio el empoderamiento de algunas figuras del gabinete que tuvieron un rol protagónico al punto de ser la voz del presidente ante determinados actores y para marcar la orientación de las políticas y el perfil del gobierno, lo cual fue determinante también en la dinámica del gabinete. Durante los cuatro años de gobierno si bien su imagen y fortaleza fue en descenso junto con el deterioro general del gobierno estos ministros y ministras fueron piezas fundamentales y en general fueron los que gozaron de mayor estabilidad. El gabinete mostró personas con mas capacidad y poder que el resto, lo cual fue ordenador y sirvió para proteger la figura presidencial, aunque ese poder fue mermando de a poco hasta perder su eficacia inicial.

Respecto a los perfiles y trayectorias de las y los ministros del gabinete presidencial de Mauricio Macri, vale la pena destacar que si bien tuvo presencia de CEO en su primera línea, esto no fue preponderante; sin embargo, es pertinente la aclaración de que si contaban con un valioso arraigo en el sector privado o con construcciones políticas en dicho sector. Por otro lado, casi la totalidad de los ministros tuvieron pasos por la gestión pública, muchas veces ligados a las carteras que luego debieron asumir. Además, estas trayectorias académicas, la expertise generada en el paso por la gestión en el GCBA, dio cuenta una vez más que en Argentina los presidentes designan a su gabinete principalmente basándose en el alineamiento

político y la trayectoria común en los tiempos previos a la campaña electoral y la llegada a las presidencias, y que no se buscan soportes de gobernabilidad tradicionales, sean institucionales o extrainstitucionales.

Finalmente, se pudo observar que en un determinado momento de la marcha del gobierno, cuando el escenario se volvió crítico, se dio una gran rotación en el gabinete como modalidad de relanzamiento del gobierno. A su vez, esa suerte de relanzamiento, en el caso del gabinete de ministros de Cambiemos, se dio de la mano de una reestructuración general que achicó marcadamente la cantidad de carteras por vía de la absorción de unas por otras. De esto también se desprende, siguiendo la descripción elaborada hasta aquí, que en el caso analizado, los argumentos esgrimidos se basaron en la búsqueda de la eficiencia, la lucha contra el déficit fiscal y el reordenamiento del gobierno de cara a los desafíos a enfrentar, en el que el presidente se guardó de conservar posiciones de muchos de sus ministros más allegados.

El gobierno y el gabinete presidencial que lo sucederían presentaría diferencias y similitudes en su composición, un lugar distinto del presidente en la estrategia que se infiere a partir de las designaciones y los procesos de rotación, la dinámica diferente en el gabinete y los ministerios que variaron su incidencia en función de los contextos.

Capítulo 2. El gabinete de ministros del Frente de Todos

En sus oficinas de Puerto Madero, Alberto Fernández presentó al gabinete con el que comenzaría su mandato días antes de asumir la presidencia. Por entonces resaltaba el hecho de conocer a todos sus integrantes, sus trayectorias comunes, su calidad técnica y moral y afirmaba que buscaba que la coalición estuviera representada en su gabinete²⁷. En su discurso, además, resaltaba algunas de las características de cada ministro y de cada ministra, distintas apreciaciones que hacían referencia a los recursos políticos que proveerían. En estas páginas buscamos responder a las mismas preguntas que en el capítulo anterior: ¿Quiénes fueron los ministros y ministras del gabinete presidencial de Alberto Fernández entre 2019 y 2023? ¿Cómo fueron sus trayectorias? ¿Qué ministros y ministerios tuvieron mayor relevancia? ¿Cómo cambió el gabinete a lo largo de su trayectoria? ¿Cuál fue el lugar del presidente ante los diferentes cambios en el gabinete, las entradas y salidas de ministros y la estrategia de designación y composición del gabinete?

En este capítulo se describe el proceso de conformación del Frente de Todos, las motivaciones de quienes se convirtieron en los principales socios de la coalición peronista que llegó al poder en diciembre de 2019, el lugar que tuvo en ese proceso quien se convertiría en presidente y los desafíos a los que la coalición debía enfrentarse. Por otro lado, se describe la composición del gabinete presidencial a partir de los recursos aportados por los ministros y ministras, analizando su evolución a lo largo de los cuatro años de gobierno y las razones de las

²⁷ “Alberto Fernández presenta a sus ministros a pocos días de asumir la presidencia de Argentina”, La Vanguardia, 7/12/2019.

salidas y entradas de ministros, infiriendo de allí una estrategia presidencial en los procesos de distribución y redistribución de carteras.

Suturar heridas y lograr la unidad de Todos, aunque duela

El Frente de Todos fue una coalición que se construyó con un intenso proceso de negociaciones y acuerdos, una gran *rosca* entre diferentes dirigentes pertenecientes a las distintas vertientes y sectores del peronismo que se habían distanciado durante los años del Frente Para la Victoria en el gobierno y que ahora temían la permanencia de Cambiemos en el poder. Es decir, la mayoría de los actores que integraron la coalición habían tenido trayectorias comunes, habían compartido espacios y listas electorales y habían compartido distintos medios de socialización, se habían distanciado y de a poco parecían encontrar nuevamente una causa común que los uniera. ¿Cómo fue el proceso de construcción de la coalición? ¿Cómo llegaron sus principales protagonistas a integrarla? ¿Qué expresaba la coalición en términos sociopolíticos? ¿En qué mundos sociales reclutaron a sus principales referentes? ¿Hubo un *core* partidario en la conducción del proceso? ¿Qué tipo de cuadros políticos, dirigentes, actores, estaban presentes para asumir cargos en caso de ganar las elecciones?

Al llegar al año 2015 y sobre todo durante los primeros dos años de gobierno de Cambiemos, los puentes entre los diferentes sectores del peronismo eran débiles y muchas de las puertas estaban cerradas; viejas heridas permanecían abiertas por las diferencias y distanciamientos producidos por los actores en el pasado reciente, cuando distintos dirigentes se fueron desprendiendo del Frente para la Victoria. Estos sectores eran el peronismo-kirchnerista y el peronismo-no kirchnerista, los distintos gremios del movimiento sindical,

principalmente nucleados en la CGT y a los movimientos sociales por ejemplo el Movimiento Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos.

Tras dos años en los que el macrismo había logrado gobernar con apoyo de una parte del peronismo, a la vez que perseguía a políticos y empresarios kirchneristas, comenzaría un proceso de acercamiento que resultaría en la conformación del Frente de Todos. La coalición llegaría al poder en 2019, con Alberto Fernández obteniendo el 48,24% de los votos frente al 40,28% de Mauricio Macri.

En 2015 las elecciones de primera vuelta entre Mauricio Macri y Daniel Scioli anticipaban con votos la polarización de los siguientes años, donde entre los dos candidatos obtuvieron un 71,23% de los votos. El dato da cuenta de las pocas posibilidades de terceros candidatos que compitieran por fuera de dichas coaliciones, como ocurrió en aquel entonces con Sergio Massa que salió tercero con 24% de los votos. Asimismo, los datos electorales eran elocuentes para los dirigentes peronistas: al presentarse divididos también en 2017 Cambiemos ganó las elecciones legislativas a nivel nacional, logrando la primera mayoría en la Cámara de Diputados y mejorando su posición en el Senado. Para no perder en las elecciones de 2019, el peronismo necesitaba construir un puente que vinculara al peronismo kirchnerista conducido por Cristina Fernández de Kirchner con el resto del peronismo, expresado principalmente en figuras como Sergio Massa o en organizaciones sindicales y sociales. Tras la avasallante victoria de Cambiemos en 2017, se imponía para el peronismo el razonamiento de acordar o perder, a todo o nada, según la expresión de Cruz (2019),

La premisa que se esbozaba en términos de cálculos electorales era que “sin Cristina no se podía y que con Cristina sola no alcanzaba”, esto lo expresaba el propio Alberto Fernández²⁸. Los resultados en las elecciones de 2017 mostraban un piso de votos que Cristina Kirchner

²⁸ “Alberto Fernández: "Con Cristina no alcanza, pero sin ella no se puede"”, Perfil, 7/12/2018.

podía lograr -en torno a 35% según algunos observadores- y que ese techo empezaba a romperse durante el gobierno de Macri ya que fue empujada a un lugar de centralidad como opositora (Genoud, 2021). El cálculo implicaba incorporar a Sergio Massa y abrir las puertas para generar una unidad donde estuvieran incluidos los gobernadores, los intendentes, los sindicatos y las organizaciones sociales.

Los principales socios políticos de la coalición serían el kirchnerismo encabezado por Cristina Fernández de Kirchner y las organizaciones que le respondían como La Cámpora, Nuevo Encuentro, Kolina, gobernadores como Jorge Capitanich que se mantuvo leal a Cristina Fernández de Kirchner, intendentes como Ferraresi que ocupaba un lugar jerárquico en el Instituto Patria (el think tank de la vicepresidenta), organizaciones como la CTA y distintos gremios, el Frente Renovador con Sergio Massa a la cabeza, que era portador de expectativas de distintos sectores del establishment como Daniel Vila, José Luis Manzano, Jorge Brito, (tres grandes empresarios argentinos que habían compartido una trayectoria con Sergio Massa y tuvieron mucha importancia en su ascenso político, además de cercanía personal y de ser sus principales promotores) y Alberto Fernández con un conjunto de dirigentes con los que comenzó a rodearse entre 2018 y 2019, que combinaba a distintos políticos del Partido Justicialista de la Ciudad de Buenos Aires como otros dirigentes o políticos profesionales que se nuclearon en el Grupo Callao, un espacio en el que distintos individuos como Santiago Cafiero, Ana Castellani, Cecilia Todesca, entre otros, con diferentes grados de expertise, se nuclearon para elaborar propuestas .

Cristina Fernández de Kirchner había terminado su mandato con muchos dirigentes que conservaban su lealtad pero también reunía en torno a su figura y de las organizaciones que conducía políticamente, una serie de críticas que hacían eco en la sociedad, ya sea porque en el terreno económico el estancamiento había disminuido la capacidad de respuesta e iniciativa del

gobierno, ya sea por la lógica de un diálogo político que venía polarizándose cada vez más. A su vez, el distanciamiento con la CGT (Anigstein, 2019; Armelino, 2021), principalmente entre Cristina Fernández de Kirchner y Hugo Moyano, que había comenzado a generarse entre 2010 y 2011 y se profundizaba²⁹, y los puentes hacia los movimientos sociales también se debilitaban, principalmente por las diferencias entre La Cámpora y el Movimiento Evita que se disputaban territorios y concepciones sobre la militancia y la política (Longa, 2019).

Sin embargo, los años de Macri al frente del Poder Ejecutivo y el aumento de causas judiciales en contra de Cristina Fernández de Kirchner o sus funcionarios, lejos de quitarle centralidad terminaron por desembocar en una gran movilización que cristalizaría su núcleo duro de adherencias. Luego de que la expresidenta se presentara en los tribunales de Comodoro Py el 13 de abril de 2016, donde reunió a sus seguidores más fieles y convocaba a conformar la unidad en un Frente Ciudadano y en 2017 se midiera con un espacio para competir electoralmente por fuera del Partido Justicialista, quedaba claro su centralidad y su capacidad para retener un alto piso de votantes³⁰. Esa centralidad la tendría también en el armado de la estrategia política y electoral, movimiento que empezaría por buscar el eslabón capaz de unir a todo el peronismo. Para ello asumió una postura pragmática y por lo tanto conciliadora, con el tono de *Sinceramente*, el libro escrito por Cristina Fernández de Kirchner donde realiza un balance de sus gobiernos, aclara sus argumentos y las diferencias que la llevaron a distanciarse de sectores y organizaciones (Fernández de Kirchner, 2019). En el libro también advertía sobre los riesgos que implicaba el gobierno de Cambiemos para la sociedad y anticipaba la necesidad de unir al peronismo kirchnerista con el peronismo no kirchnerista.

²⁹ “Las 10 claves de la pelea Cristina vs. Moyano”, *El Cronista*, 22/06/2012

³⁰ En las elecciones de 2017 Cristina Fernández de Kirchner compitió como candidata a senadora por la Provincia de Buenos Aires con el sello Unidad Ciudadana que se inscribía por fuera del Partido Justicialista. En dicha contienda obtuvo el 37,25% de los votos de la Provincia de Buenos Aires.

De manera sorpresiva, el 18 de mayo de 2019 Cristina Fernández de Kirchner anunciaría la fórmula de lo que luego sería el Frente de Todos, postulándose a vicepresidenta y presentando ella misma a quien sería su candidato a presidente. Marcaba así la apuesta de trasladar su caudal electoral y lo que sería, para usar el término de Serrafiero (2011) una “difícil combinación” entre Presidente y Vicepresidente. La figura elegida era Alberto Fernández, quien había sido su jefe de gabinete en su primer gobierno, tenía capacidad de lobby, manejaba relaciones con el Poder Judicial y los medios de comunicación, y era respetado por Cristina Fernández de Kirchner (Genoud, 2021). La sorpresa dejaría perplejo al conjunto del sistema político que tardó en reaccionar ³¹.

Con sus años en la oposición, La Cámpora, la principal organización política kirchnerista, también se daba un proceso de mutación que daba cuenta de una posición más conciliadora o abierta al diálogo con el resto del sistema político, tomando una postura de menos protagonismo o visibilidad como parte de un todo más heterogéneo, un armado pancristinista (Genoud, 2021). De esta organización saldrían importantes funcionarios en el gabinete presidencial, principalmente la figura de Eduardo “Wado” de Pedro como ministro del Interior, pero también figuras como Juan Cabandié quien, si bien ya estaba distanciado de dicha organización, sería ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros que ocuparían lugares como Pami, Anses o puestos directivos en empresas públicas como YPF, Aerolíneas Argentinas o ARSAT³².

³¹ Luego de una discusión al interior de su espacio donde personas como Marcos Peña y Durand Barba por un lado y Monzo y Ritondo argumentaban a favor de una fórmula PRO pura o de una fórmula que recoja un sector del peronismo, finalmente Macri conformó su fórmula presidencial con el senador peronista Miguel Ángel Pichetto. Luego, ante el resultado desfavorable en las P.A.S.O. organizaría las marchas del “Si se puede”, realizando importantes movilizaciones y logrando un aumento de su caudal electoral en las elecciones generales de octubre de 2019.

³² Si bien no abunda la bibliografía sobre esta organización, dos libros escritos por periodistas desde distintas posiciones (Russo, 2014; Di Marco, 2012) narraron parte del proceso de conformación, su ideario, dando con una descripción que de alguna manera se puede relacionar con aquel concepto de *core* partidario, un núcleo duro, un

Durante la presidencia de Mauricio Macri distintos sectores peronistas y afines colaboraron con la gobernabilidad acompañando distintas iniciativas. El peronismo no kirchnerista, expresado en gobernadores peronistas con senadores que les respondían en el Congreso Nacional, liderados por el senador Miguel Ángel Pichetto (un político profesional, que fue diputado por el Frente Para la Victoria pero que luego se distanció y colaborador de Cambiemos para reunir mayorías legislativas), todo el Frente Renovador liderado por Sergio Massa, la cúpula de la CGT e incluso los movimientos sociales, votaron distintas leyes como por ejemplo el pago a los *hold out* y en el apoyo u omisión ante la implementación de sus principales medidas y en la estigmatización del kirchnerismo. Si bien Alberto Fernández no había tenido un rol tan relevante como el de Sergio Massa durante el gobierno macrista, era parte de los referentes que buscaban dejar atrás al kirchnerismo y con ese objetivo había buscado en Daniel Scioli primero, luego Sergio Massa y finalmente en Florencio Randazzo, opciones de candidatos peronistas no kirchneristas. Luego de estos intentos, el razonamiento al que llegó Alberto Fernández, que describe bien Diego Genoud, fue el siguiente:

solo después de completar la vuelta al pequeño mundo de los candidateables pudo ver con mayor perspectiva. El nombre de la victoria no podía ser un menemista pleno como el primer Scioli, un marketinero de la mano dura como Massa, ni un envenenado en el resentimiento como Randazzo. No podía ser tampoco alguien que rechazara en bloque la estela de los largos años kirchneristas” (Genoud, 2021:28).

Tras la victoria de Cambiemos en las elecciones legislativas de 2017, Alberto Fernández emprendió un camino hacia el origen, razonando que entonces era necesario reconstruir al peronismo a partir de sus pedazos y que había que encontrar el hilo que unificara esos retazos, el eslabón perdido (Genoud, 2021: 27-28).

ehtos. Ambas periodistas describen distintas características de sus principales protagonistas, algunos de los cuales sería clave en la conformación del Frente de Todos y otros ocuparían lugares en el gabinete.

Su grupo de leales, pertenecientes principalmente al PJ de la Ciudad de Buenos Aires, de quienes se valdría para ocupar distintos lugares en el gabinete, empezó a elucidar esa posibilidad. Figuras como Jorge Arguello, Julio Vitobello, Eduardo Valdés, Alberto Iribarne o Miguel Pesce, que habían tenido una extensa trayectoria en común con Alberto Fernández, parte de su círculo de confianza e incluso amigos, trabajaron por lo bajo en su instalación de cara al sistema político. El futuro presidente no tenía ninguna ventaja en la contienda que se avecinaba excepto por la cercanía que había generado con la propia Cristina Fernández de Kirchner cuando se acercó convencido de que ella podía ser la mejor candidata para enfrentar a Mauricio Macri en 2019 (Genoud, 2021).

Durante 2019 Alberto Fernández lograría nuclear en torno a sí un equipo técnico-político que se denominó “Grupo Callao”, del cual saldrían otros de los funcionarios con lugares estratégicos y relevantes dentro del gabinete presidencial, como Santiago Cafiero que ocuparía la Jefatura de Gabinete o Matías Kulfas que sería ministro de Desarrollo Productivo o Sabina Frederic que estaría a cargo del Ministerio de Seguridad. Participaban del grupo otros políticos como Guillermo Nielsen, economista, Cecilia Todesca que tuvo un rol importante en la Jefatura de Gabinete y en los equipos de gobierno, Victoria Tolosa Paz que sería ministra de Desarrollo Social desde 2022, Juan Courel a cargo de la comunicación, y Fernando Peirano que quedaría a cargo de la Agencia I+D, entre otros. Este grupo luego tendría puentes hacia el peronismo de la ciudad conducido por un lado por Juan Manuel Olmos y por otro lado por Víctor Santa María.

De trayectoria zigzagueante, Massa había comenzado en la UCeDe su camino en política, había sido funcionario titular ANSES y Jefe de Gabinete de Ministros en los gobiernos del Frente Para la Victoria, e intendente de Tigre. En 2013 armó su propio espacio político con un conjunto de intendentes y gobernadores que lo siguieron. Entre sus recursos contaba con vínculos y apoyos en las líneas más altas del sector privado, el sector mediático y vínculos

internacionales. Desde 2015, cuando obtuvo un 21% de los votos en las elecciones presidenciales, marginalizado por el efecto de la polarización, Massa había colaborado con el gobierno de Mauricio Macri y había sido mencionado por este como el “líder de una oposición responsable” en el Foro de Davos de 2016. Luego de los traspés electorales de 2015 y 2017, cuando el gobierno de Mauricio Macri perdía popularidad, Sergio Massa comenzó un proceso de distanciamiento respecto de Cambiemos y empezó a aproximarse al kirchnerismo en la arena legislativa.

El tercer pilar de la coalición -conducido por Sergio Massa- no lo era únicamente por el humilde pero significativo caudal de votos que había obtenido en 2015 y 2017, sino que contaba con atributos para generar estabilidad ante el establishment. Su vínculo con gobernadores y dirigentes políticos, con empresarios como Brito y Manzano, o con la CGT de Héctor Daer proporcionaban recursos relevantes para colaborar con la unidad del peronismo y, en caso de llegar al poder, proveer soportes de gobernabilidad. Tras incorporarse al Frente de Todos, Massa no sólo fortalecía a la nueva coalición opositora, sino que debilitaba al ala política de Cambiemos y al proyecto de reelección de Mauricio Macri que requería de un peronismo dividido para implementar su agenda y permanecer en el poder.

A diferencia del PRO que había desarrollado un *core* partidario ligado al mundo de los negocios, que logró extender ese *ethos* a la coalición y reflejarlo ante la sociedad, el Frente de Todos venía a referenciarse en el peronismo y su tradición política. En efecto, los principales cuadros políticos y dirigentes que empezaban a nuclearse en el armado de la nueva coalición eran portadores de trayectorias políticas dentro del peronismo, muchos habían tenido cargos y funciones en alguno de los tres gobiernos kirchneristas entre 2003 y 2015 o habían sido intendentes o gobernadores en distintos períodos; eran principalmente políticos profesionales y de carrera, forjados en distintas vertientes del Partido Justicialista o en los movimientos

sociales. En principio no se podía destacar un *core* partidario que presentara la novedad que habían proyectado el PRO y Cambiemos. Alberto Fernández, Sergio Massa, Felipe Sola, Daniel Scioli, entre otros, portaban extensas carreras políticas, habían ascendido en la década del 90 y luego serían parte de los gobiernos kirchneristas. Por otro lado, además de reunir políticos profesionales de tradición peronista o de arraigo y de larga trayectoria en el PJ, la nueva coalición contaba con cuadros provenientes de la militancia de Derechos Humanos, en movimientos sociales y piqueteros que habían tomado protagonismo desde el 2001 como el Movimiento Evita³³, en partidos progresistas como Nuevo Encuentro³⁴ u organizaciones nacidas al calor de los gobiernos kirchneristas como La Cámpora o Kolina. Si bien Cristina Fernández de Kirchner era la principal referente de la coalición, no había un núcleo duro del que emanara un repertorio único de acción, de valores morales o una estética que fuera un *core* partidario proyectado y extendido al resto de la coalición.

El Frente de Todos llegaba al poder y debía enfrentar una serie de desafíos en términos económicos, donde además de indicadores macroeconómicos y socioeconómicos deficientes estaba la cuestión de la deuda externa. Por otro lado, a tres meses de asumir el gobierno tuvo que enfrentar la llegada de la Pandemia del COVID-19 que exigió la reorientación de múltiples recursos del Estado. El presidente armó su gabinete de ministros en el lanzamiento de su

³³ El Movimiento Evita es una organización política-territorial nacida en 2006 tras la confluencia de distintas experiencias piqueteras que se habían dado desde 2001. Alineada con el kirchnerismo pero con capacidad de plantear diferencias, con gran capacidad de movilización y de militancia organizada, trabajo en barrios populares, cooperativas y gestión de planes sociales (Longa, 2019). Durante los años de Cambiemos en el poder este espacio político supo sostener la movilización de sus bases a la misma vez que mantuvo relaciones con el gobierno para negociar distintos programas sociales; luego, durante la gestión del Frente de Todos ocupó distintos cargos principalmente en el Ministerio de Desarrollo Social.

³⁴ Nuevo Encuentro es un frente que nació principalmente con el partido Encuentro por la Equidad y la Democracia en el Partido de Morón de la Provincia de Buenos Aires. De perfil progresista sumó a cuadros del socialismo y del Partido Comunista hasta luego de las elecciones de 2009 que cambió su posicionamiento y se sumó al kirchnerismo. Su principal dirigente, Martín Sabatella, fue titular de la AFSCA desde la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audio Visual, luego fue uno de los dirigentes kirchneristas protagonistas durante los primeros años en que el kirchnerismo resistió los embates de Cambiemos y durante la gestión del Frente de Todos se desarrolló como titular de ACUMAR.

gobierno y comenzó un mandato en el que los desafíos de gobierno, la cuestión política y económica, los errores propios y las tensiones internas marcarían la dinámica de casi la totalidad de los cuatro años de mandato.

El gabinete inaugural: poner en marcha al gobierno.

En el diseño inicial del gabinete se dividieron las carteras entre las diferentes facciones de la coalición y se generó también un “loteo” cruzado de los cargos al interior de cada ministerio (Oliverios y Vommaro, 2022). El Presidente designaba a sus ministros buscando hacer equilibrio entre los socios de la coalición y evitaba la creación de un espacio político propio, buscando hacer un capital político del hecho de poder mediar y articular las distintas facciones. Dentro de la coalición, contaba con un grupo de dirigentes sin base territorial mientras que su caudal electoral era casi nulo. No obstante, entre los ministerios importantes, que reúnen las cuatro dimensiones planteadas por Camerlo y Gallardo (2021), es decir la Jefatura de Gabinete, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Interior, designó en uno a una persona de su primer anillo de confianza, en el segundo a un independiente experto mientras que en el tercero designó a un ministro que respondía a la vicepresidenta pero con quien había tenido un acercamiento durante el armado del Frente de Todos. Por los desafíos que debió enfrentar el gobierno, particularmente el de la pandemia del Covid-19, dos ministerios más serían claves en el período, principalmente en las dimensiones de influir en la agenda del gobierno así como en la ejecución de las políticas públicas: el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social. El gabinete inaugural tuvo para ambas carteras dos ministros alineados con el Presidente.

La Jefatura de Gabinete de Ministros fue ocupada por Santiago Cafiero, un joven politólogo de escasa trayectoria en gestión pero de familia política histórica del peronismo, que

había conformado el Grupo Callao junto a Alberto Fernández y había sido su jefe de campaña. El ministro coordinador asumía con el desafío de articular un gabinete donde convivían los distintos sectores de la coalición, dar seguimiento a la agenda económica y luego a la reasignación de recursos y gestiones producto de la cuestión sanitaria.

Otra cartera de vital importancia fue la de Economía, a cargo de Martín Guzmán. Desde esta cartera debía encararse el proceso de renegociación de la deuda con acreedores privados y la renegociación del acuerdo con el FMI y se planteaba también la necesidad de resolver parte del déficit fiscal generado por los subsidios a la energía y los servicios públicos. Economista de amplias credenciales académicas³⁵, especialista en temas de deuda y con una gama de vínculos internacionales, un experto, fue un ministro independiente convocado en función de objetivos específicos del gobierno, logrando la confianza con el presidente para encarar dichas negociaciones. En conjunto llevaron a cabo el proceso de renegociación del acuerdo con el FMI, resistiendo a las tensiones y embates dentro de la coalición, concentrando la decisión y la marcha de las negociaciones (Montal y Vázquez, 2021).

El Ministerio de Interior, que se desprendió de las áreas de vivienda y obra pública, tuvo en su titularidad a Eduardo “Wado” de Pedro. En este caso, el ministro político no era un funcionario alineado con el presidente sino que respondía a la vicepresidenta, lo cual se combinaba con su pertenencia a La Cámpora, su militancia en organizaciones de derechos humanos y la trayectoria que había podido construir en la gestión pública sobre todo como Secretario de la Presidencia en el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Como principal ministro identificado con dicho sector, “Wado” de Pedro sostuvo el vínculo con

³⁵ Doctor en Economía por la Universidad Brown (2013). Postdoctorado en la Universidad de Columbia (2016) bajo la dirección de Joseph Stiglitz. Fue docente de grado y posgrado, profesor titular de “Moneda, crédito y bancos” (UNLP), de Macroeconomía (UBA). También fue Co-director junto a Stiglitz del programa de formación académica ‘Initiative for Policy Dialogue’ (Universidad de Columbia) y editor jefe del Journal of Globalization and Development.

muchos gobernadores, a veces en conjunto, a veces en paralelo a las relaciones que el propio presidente iba generando. Su relación con el presidente fue cotidiana, sobre todo con la gestión de la pandemia, hasta que presentó su renuncia en 2021 tras la derrota electoral en uno de los momentos de mayor inestabilidad interna del gabinete. Finalmente, el ministro continuó en su cargo y llegó hasta el final del mandato pero luego de aquel embate que supo encabezar, la relación no volvió a recomponerse. La importancia de esta cartera no residió solo en su posibilidad de asignar recursos discrecionales, sino que tuvo incidencia en la agenda del gobierno y en la implementación de políticas públicas, con gestiones relacionadas a la pandemia, a la coparticipación, las migraciones, el registro de las personas y la organización de las elecciones.

Tanto por las áreas de política que deben gestionar como por los desafíos que debieron enfrentar sobre todo desde el inicio de la pandemia del COVID-19, otros dos ministerios que adquirieron importancia fueron el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social. Respecto del Ministerio de Salud, desde marzo de 2020, mientras el mundo descubría la nueva gripe debió hacer frente a la atención médica de las infecciones, la adecuación del sistema de salud, la gestión de camas y respiradores, la instalación de centros de salud, el seguimiento de contagios y la gestión de vacunas. El ministro designado para esta cartera fue Ginés González García, una persona con amplia experiencia en el sector público, con credenciales académicas, conocimiento de los actores del sector y alineado con el presidente aunque con buenas referencias ante Cristina Fernández de Kirchner ya que había sido ministro también bajo el primer gobierno del Frente Para la Victoria.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social al asumir el nuevo gobierno en diciembre de 2019 había una situación de emergencia social a la cual hacer frente. El indicador de pobreza era de 25% de los hogares y 35% de las personas (Montal y Vázquez, 2021) y, con la llegada

de la pandemia, dicha emergencia se profundizó y la cartera social tuvo cómo desafío contribuir a la situación, apoyando a cooperativas y llevando alimentos a comedores y hogares, implementar medidas de asistencia y de complemento de ingresos al trabajo informal. Daniel Arroyo fue el ministro inicial y tuvo que mantener una relación con las organizaciones sociales que además ocupaban puestos jerárquicos del organigrama ministerial sosteniendo distintas negociaciones en torno a la gestión de la asistencia social. El ministro, graduado en ciencias políticas de la UBA y con una especialización en gestión pública, cuyo alineamiento con el presidente se daba por su trayectoria común en gestión pública y en política partidaria, contaba además con conocimiento de los actores del sector y estuvo al frente del ministerio hasta las elecciones de 2021, superando embates internos y haciendo equilibrio al interior de la coalición.

De los 11 ministerios que recibió Alberto Fernández pasó a un diseño con 21 carteras incorporando novedades institucionales y recuperando el rango de aquellos ministerios que habían sido degradados durante el gobierno de Cambiemos. La principal novedad del gabinete en 2019 fue la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, que de alguna manera sería el reflejo institucional de las luchas que el movimiento feminista había llevado en las calles y en el Congreso los cuatro años anteriores, el Ni Una Menos y la *mareas verdes*. El Ministerio de mujeres tuvo como primera ministra a Elizabeth Gómez Alcorta, abogada con estudios de posgrado³⁶, que había tenido un paso por el CELS, era socia de un estudio de abogados y referente de un sector de la organización Patria Grande. La nueva ministra conoció al presidente poco tiempo antes de la victoria del Frente de Todos e ingresó al gabinete como “independiente” contando con el apoyo también de la vicepresidenta; entre sus desafíos estaba la implementación de la Ley IVE, el diseño institucional del ministerio, la creación de nuevos

³⁶ Especialista en Ciencia Política y Sociología (FLACSO), Especialista en Derecho Penal (FLACSO), Posgrado en Mediación (FLACSO).

programas para enfrentar la violencia contra las mujeres y atender las vulnerabilidades de las personas del colectivo LGTBIQ. También se creó el Ministerio de Hábitat y Vivienda, que tuvo como ministra a María Eugenia Bielsa, abogada, dirigente santafesina con experiencia en gestión pública mas no en asuntos relativos al hábitat y la vivienda, que tenía por delante el desafío diseñar el ministerio, generar nuevos programas que atendieran el déficit habitacional cada vez más profundos en distintos sectores de la sociedad argentina. La ministra sería la primera en salir, antes de que el gobierno pase su primer año.

En términos generales el gabinete inaugural presentó un alto porcentaje de expertise adecuada para los cargos asumidos por cada funcionario y funcionaria. El 80,95% presentaba este tipo de recursos y de ese porcentaje un 35,29% contaba con alineación entre formación académica y cargo y el 88,23% con alineación entre experiencia profesional y cargo. Las credenciales académicas eran principalmente en Derecho, Economía y Ciencias Sociales, principalmente obtenidas en instituciones públicas y muchos ministros presentaban posgrados. Entre los ministros con mayores credenciales académicas se destacaban Martín Guzmán, el titular de Economía, Matías Kulfas, titular de Desarrollo Productivo, con una licenciatura y dos posgrados, Ginés González García y Sabina Frederic, ambos con estudios muy ligados a las carteras que debieron conducir.

Con respecto a la experiencia profesional, 15 de los 17 ministros con trayectorias en el sector público se desarrollaron en cargos relacionados a las carteras que les tocó ocupar. En líneas generales, la mayoría de los ministros y ministras designados por Alberto Fernández en su gabinete inaugural habían tenido experiencia en el sector público, algunos de ellos principalmente en puestos del poder ejecutivo -nacional, provincial o local- y otros en cargos legislativos o ejecutivos de carácter electivo, en tanto que unos 7 ministros habían tenido ambas experiencias. De las personas con mayor trayectoria se destacaban Felipe Solá que había sido

gobernador y vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires, diputado nacional, Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y Ministro de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires; Agustín Rossi que había sido concejal en Rosario, diputado nacional en 3 oportunidades y ministro de Defensa; Eduardo De Pedro que venía de ser diputado nacional y había sido secretario general de la Presidencia; Daniel Arroyo que había tenido importantes cargos en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires como ser ministro de Desarrollo Social de ese distrito, que anteriormente había sido secretario de Políticas Sociales y viceministro entre 2003 y 2007, y que durante su trayectoria también fue diputado y Director del Banco Provincia de Buenos Aires; Gabriel Katopodis que venía de ser intendente de San Martín, y Ginés González García, de gran experiencia en la gestión de la salud, como ministro de dicha cartera tanto en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires como en el nivel nacional al principio del gobierno de Néstor Kirchner.

El soporte de gobernabilidad se presentó en un 52,38% de los ministros y estuvo compuesto tanto por una implementación de vía institucional como parainstitucional. Es decir, considerando los recursos institucionales y extrainstitucionales presentes entre los ministros y ministras, un 54,54% de los ministros con este recurso pertenecían a sectores de la coalición diferentes al del presidente, en su mayoría ligados a Cristina Fernández de Kirchner. De aquí se infiere una estrategia de apertura por la vía institucional, que además se combinaba con elementos de extrainstitucionales dado el arraigo de distintos ministros en el sector sindical (18,18%), en el sector privado (54,54%) y en el tercer sector (36,35%). Esto se explica en parte por la forma en que Alberto Fernández llegó a la fórmula presidencial y a la presidencia: sin un espacio político propio, sin peso electoral, necesitando hacer equilibrio en la coalición. Entre los ministros con soporte de gobernabilidad institucional, los más destacados son Eduardo “Wado” de Pedro, Tristán Bauer, Agustín Rossi y Roberto Salvarezza (kirchneristas) y Mario

Meoni (Frente Renovador); todos estos ministros respondían a otros sectores distintos al del presidente, tenían trayectorias comunes y se manifestaban como pertenecientes a dichos sectores. Por su parte, entre los ministros destacados por el soporte extrainstitucional, principalmente por su arraigo, puede mencionarse a Luis Bastera que contaba con el apoyo de la Federación Agraria Argentina y Nicolás Trotta que venía del sector de Víctor Santamaría, Secretario General de Suther, uno de los líderes del PJ de la Ciudad y dueño de Grupo Octubre (Página 12, IP Noticias, etc).

Finalmente, el recurso de alineamiento fue el recurso menos presente en el gabinete. Esto indica que no hubo una estrategia personalista y que el gabinete fue un gabinete abierto. Este alineamiento se presentaba en un 38,10% entre ministros con trayectoria común a la del presidente, sea en el sector público o privado (63,63% del total de alineados), como Marcela Losardo, Felipe Sola, Ginés González García o Claudio Moroni y, por otro lado, quienes lo habían acompañado en su carrera a la presidencia que también representaban un 63,63% entre quienes se destacaban Santiago Cafiero, Matías Kulfas y Sabina Frederic. Con todo, puede decirse que el presidente Alberto Fernández implementó una estrategia que se nutrió de expertise tanto académica como profesional, armando un gabinete abierto a los actores de la coalición, que combinó elementos de una estrategia de designación implementada por la vía tanto institucional como parainstitucional, sumando diversos ministros de carácter independiente.

Antes de finalizar el primer año de gobierno se dio la primera modificación en el gabinete inaugural, en el Ministerio Desarrollo Territorial y Hábitat, donde María Eugenia Bielsa dejó su cargo el 13 de noviembre de 2020. A la luz de las diferentes miradas que trascendieron sobre la situación, el motivo principal de su salida puede ser contabilizado como mal desempeño ya que se marcaba el hecho de que la funcionaria no terminaba de cubrir los

distintos cargos de la cartera y el ministerio no lograba poner en marcha la ejecución de políticas públicas; por su parte, la ministra declararía que el “loteo” del ministerio impedía la toma de decisiones y la gestión cotidiana, un síntoma característico del gobierno que se daría también en otras carteras³⁷. Esto fue además muy cercano a la fecha en la que se produjo la toma de Guernica, una toma de tierras en el Partido Presidente Perón, por parte de familias, en contexto de pandemia y aislamiento social, donde el gobierno nacional y provincial tuvieron uno de sus principales desafíos, que finalmente sería abordado no por la cartera de Hábitat y Vivienda sino por la cartera de Seguridad, a quien corresponde la ejecución de desalojos. Esta cuestión, golpearía también a la ministra de Seguridad, Sabina Frederic, dejando expuesta una interna con el Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Sergio Berni, ligado a Cristina Fernández de Kirchner. El nuevo ministro de la cartera de Hábitat y Vivienda fue Jorge Ferraresi, intendente del importante municipio de Avellaneda y vicepresidente del Instituto Patria, el think tank de Cristina Fernández de Kirchner.

La salida de la ministra comenzaba a evidenciar la gran dificultad para la gestión debido a la pandemia del COVID-19 y las tensiones al interior de la coalición. En efecto, en el mes de octubre Cristina Fernández de Kirchner publicaría una carta donde haría referencia a “funcionarios que no funcionan”³⁸, una frase que sería una marca en los meses subsiguientes y que daría primero con algunas salidas de ministros producidas de forma aislada pero que luego de la derrota electoral en las P.A.S.O de 2021 resultarían en una apertura del gabinete a distintas figuras con poder político y territorial en busca de dinamizar la gestión.

³⁷ “Falta de ejecución presupuestaria y críticas internas: los motivos de la salida de María Eugenia Bielsa”, Infobae, 11/11/2020.

³⁸ Fernández de Kirchner “27 de octubre. A diez años sin él y a uno del triunfo electoral: sentimientos y certezas”. 26/10/2020

Los primeros cambios y los embates durante el año electoral

Hacia fines del 2020 y durante todo el 2021 el Frente de Todos vio recrudecer las internas de la coalición al calor del empeoramiento de la situación económica. La falta de mecanismos institucionalizados para acordar programas, resolver conflictos y tomar decisiones, sumado a las particularidades de las figuras del presidente y la vicepresidenta, hicieron públicas las diferencias y tensiones del Frente de Todos, sobre todo al tener que enfrentar los desafíos económicos, sociales y políticos (Montal y Vázquez, 2021). En 2021 el Frente de Todos perdió las elecciones de medio término. El desempeño del gobierno explicaba las razones de la derrota: la pobreza había crecido por la caída en la actividad económica producto de la pandemia y alcanzaba el 40,6% de los hogares; la inflación que había bajado por dicha caída de actividad volvió a su tendencia creciente desde octubre de 2020 llegando a un 53,8% en junio de 2021; el acuerdo con el FMI no terminaba de cerrarse y no había previsibilidad al respecto.

A dichos problemas económicos se sumaban los problemas políticos: las diferencias internas a la coalición se expresaron en las negociaciones con el FMI, los mecanismos para reducir el déficit fiscal -con las discusiones en torno a los subsidios a la luz y el gas-, el volumen y continuidad de las transferencias monetarias directas a la población más golpeada por la pandemia, etc., y minaban las posibilidades de un alineamiento en el Frente de Todos para superar los desafíos de gobierno. A los recursos escasos se sumaba la descoordinación política de la coalición (Oliveros y Vommaro, 2022), agravando la incapacidad de resolución de problemas, con la falta de mecanismos para que presidente y la vicepresidenta pudieran dirimir dichas internas. Además de dichos factores sociales, económicos y políticos, que minaban la imagen y capacidad del gobierno, ocurrió que la gestión de la pandemia que gozaba de una relativa aprobación por parte de la sociedad, se vio deslegitimada por dos escándalos públicos ocurridos en torno al ministro de Salud y al propio presidente.

En febrero de 2021 se daría la primera salida ministerial por causa de un escándalo, cuando en un programa de radio el periodista Horacio Verbitsky declaró que había recibido la vacuna contra el COVID-19 gracias a un favor del entonces ministro de Salud, Ginés González García. Esto derivó en el escándalo conocido como “el vacunatorio VIP”³⁹ que no tuvo cómo ser justificado por el funcionario y significó un golpe a la legitimidad y la imagen del gobierno, del presidente y de la gestión de la pandemia. Este caso del gabinete era complementario con el escándalo de la “fiesta de Olivos” tras la filtración de una foto que mostraba al presidente y su esposa festejando un cumpleaños en la Quinta Presidencial junto a varios invitados mientras regía el aislamiento social obligatorio en todo el territorio nacional, perjudicando la credibilidad de lo que fue la campaña sanitaria más importante de la historia argentina. El ministro tuvo que renunciar y fue reemplazado por la viceministra, Carla Vizzoti, una funcionaria de expertise en cuestiones médicas y sanitarias y experiencia en gestión como directora nacional de control de enfermedades inmunoprevenibles del Ministerio de Salud de la Nación entre 2007 y 2016 y Secretaria de Acceso a la Salud del Ministerio de Salud de la Nación hasta entonces. La nueva ministra tuvo el desafío de continuar con la gestión de la campaña de vacunación y la obtención de vacunas.

Un mes después dejaría su cargo la ministra de Justicia, Marcela Losardo, una de las personas de mayor confianza del presidente. El principal motivo de su salida fueron las presiones internas recibidas desde el sector kirchnerista de la coalición, debido al descontento por la falta de celeridad y tratamiento de los asuntos judiciales que recaían sobre distintos funcionarios y la propia vicepresidenta, que denunciaba el Lawfare planteando un clivaje contra el Poder Judicial como parte sustancial en su agenda⁴⁰. Quien reemplazó a la ministra de Justicia

³⁹ “Un escándalo de vacunas a figuras influyentes le cuesta el cargo al ministro de Salud de Argentina”, *El País*, 9/02/2021.

⁴⁰ “Losardo presenta la renuncia y se va a París de embajadora en la Unesco” *La Política Online*, 09/03/2021.

fue Martín Soria, que además de ser diputado y representante del PJ en Río Negro, se había transformado en una referencia respecto a temáticas de justicia en la coalición tras denunciar “la mesa judicial macrista”, a la que se acusaba de armar causas contra funcionarios kirchneristas⁴¹. El nuevo ministro, había pedido la remoción del juez Gustavo Hornos⁴², ligado a Mauricio Macri, ante el Consejo de la Magistratura, a la misma vez que pidió la remoción del juez Martín Irurzun de la Cámara Federal de la Ciudad de Buenos Aires, cuya conocida “doctrina Irurzun”⁴³ había tenido como blanco a funcionarios ligados al kirchnerismo durante el gobierno de Cambiemos. Estos aspectos de su trayectoria reciente le garantizaban su promoción por parte de la vicepresidenta. Al mes siguiente, el ministro de transporte, proveniente del Frente Renovador, falleció en un accidente. Fue reemplazado por Alexis Guerrero, que respondía a Sergio Massa y tenía experiencia política y de gestión, había sido concejal (2001-2003) e intendente de General Pinto (2003-2019) y Presidente de Trenes Argentinos Infraestructura (2019-2021).

Estos cambios se dieron de forma particular y no como un proceso de rotación más amplio del gabinete. Esto recién ocurriría durante la coyuntura electoral de 2021. En el mes de agosto dejarían sus cargos Agustín Rossi, ministro de Defensa, y Daniel Arroyo, ministro de Desarrollo Social, para competir en las elecciones de medio término, el primero en Santa Fe y el segundo en la Provincia de Buenos Aires. Sus reemplazos vendrían a compensar políticamente las salidas, pues la cartera de Defensa fue cubierta por Jorge Taiana, cercano a Cristina Kirchner (había sido compañero de lista de senadores de Unidad Ciudadana en 2017) mientras que Desarrollo Social fue cubierto por Juan Zabaleta, intendente de Hurlingham, un

⁴¹ “Denuncian al Juez Hornos por integrar la mesa judicial de Cambiemos”. *Página 12*. 12/02/2021.

⁴² El Juez Gustavo Hornos fue acusado por visitar al entonces presidente Mauricio Macri en la Quinta Presidencial y en Casa Rosada en distintas oportunidades, alegando falta de imparcialidad.

⁴³ Vélez Ramiro “Se cumplieron dos años del fallo que dio lugar a la llamada “Doctrina Irurzun”” *Palabras del Derecho*. 19/10/2019.

distrito de fuerte peso territorial de la Provincia de Buenos Aires, que se mantuvo alineado con Alberto Fernández.

Las tensiones por la marcha del gobierno eran constantes en la coalición y el pedido de cambios en el gabinete era resistido por el presidente hasta que el oficialismo perdió en las elecciones primarias de 2021, ratificadas luego en las elecciones generales (donde el oficialismo obtuvo el 32,5% contra el 41,5% de los votos de Juntos por el Cambio). Luego de la derrota en las PASO ocurrió uno de los momentos de mayor tensión en el gabinete presidencial, cuando Eduardo “Wado” de Pedro estuvo a la cabeza de presentaciones de renuncia de diversos ministros y funcionarios⁴⁴. Este hecho marcó un antes y un después en la trayectoria del gabinete, pues sería un punto de no retorno tanto en la relación presidente-ministro como en las relaciones intracoalición.

En esa secuencia presentaron sus renuncias distintos funcionarios ligados a la vicepresidenta: Martín Soria de la cartera de Justicia, Roberto Salvarezza de Ciencia y Tecnología, Juan Cabandié de Medio Ambiente y Tristán Bauer de Cultura; también lo harían la Secretaria de Comercio Interior Paula Español, las dirigentes del PAMI y ANSES, Luana Volnovich y Fernanda Raverta, el titular de Aerolíneas Argentinas Pablo Ceriani, la del INADI, Victoria Donda y el de ACUMAR, Martín Sabbatella⁴⁵. El Presidente no aceptó la mayoría de esas renuncias, pero optó por hacer otros cambios en el gabinete.

La jugada encabezada por el Ministro del Interior, era una forma de presionar para que el gabinete tuviera cambios en los perfiles de los ministros y representaba una suerte de embate contra ministros como Santiago Cafiero, el principal hombre del presidente y Jefe de Gabinete⁴⁶

⁴⁴ “Los funcionarios que responden a Cristina Kirchner pusieron sus renuncias a disposición del Presidente” *Infobae*. 13/09/2021

⁴⁵ “El detalle de los ministros que presentaron su renuncia en el Gobierno” BAE Negocios, 15/09/2021.

⁴⁶ “Falta de ejecución presupuestaria y críticas internas: los motivos de la salida de María Eugenia Bielsa”, *Infobae*, 11/11/2020

que no pudo resistir como dique de contención de las críticas dirigidas al presidente y el sector que representaba dentro del gobierno. A la vez, bajo argumentos similares que se esgrimían para con el Gobierno nacional, se producía un fenómeno similar en el gabinete del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, por lo que las presiones, principalmente del kirchnerismo para reformar las primeras líneas de las principales jurisdicciones del país abrieron la puerta a un proceso de rotación de gran magnitud.

Así es que dejó su lugar en el gabinete el Ministro de Relaciones Exteriores Felipe Solá, un ministro de peso político que gozaba de legitimidad ante los principales referentes de la coalición y era cercano a Alberto Fernández. Ese cambio se daba para contener a Santiago Cafiero que desde entonces bajaría su perfil pero seguiría siendo uno de los principales ministros alineados con el presidente. La Jefatura de Gabinete de Ministros recayó sobre una persona de mayor experiencia en gestión y volumen político, con expectativa de que pudiera relanzar el gobierno y ponerlo en marcha: Juan Luis Manzur, el gobernador de la Provincia de Tucumán, un funcionario de larga trayectoria en el sector público que había sido ministro de Salud durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y gobernador de Tucumán en dos oportunidades, con vínculos en el empresariado y la política local e internacional⁴⁷, peso territorial y político propio. Apenas asumió, el nuevo ministro coordinador quiso dar señales de una nueva dinámica en el gabinete citando a reuniones a primera hora del día, pero ese ímpetu se fue desdibujando hasta que más tarde volvió a su provincia para comenzar la campaña electoral de cara a las elecciones de 2023.

Con la misma búsqueda de sumar volumen político⁴⁸ y capacidad de gestión se sumaban al gabinete Aníbal Fernández -en reemplazo de Sabina Frederic-, Daniel Filmus -en reemplazo

⁴⁷ “Los Manzur: familia y relaciones del nuevo hombre fuerte del gobierno nacional”, *Perfil*, 20/09/2021.

⁴⁸ Gabriel Tuñez “El Gobierno cambió el Gabinete para tener más "volumen político": qué significa este concepto y cuál es su efecto en las urnas” *Ditella en Medios*, 23/09/2021.

de Roberto Salvarezza, Julián Domínguez- reemplazando a Luis Basterra en la cartera de Agricultura, Ganadería y Pesca-, y Jaime Perczyk que ocuparía la cartera de Educación hasta entonces en manos de Nicolás Trotta. Al perfil académico de Sabina Frederic le contrastaba el perfil político, partidario y la experiencia de gestión de Aníbal Fernández. Con respecto al ministro de Ciencia y Tecnología, de perfil también técnico, su reemplazante contaba con la experiencia de haber sido ministro en anteriores oportunidades, una fuerte ascendencia sobre el sector universitario, científico y tecnológico y trayectoria política por haber sido candidato a Jefe de Gobierno con la estructura del el PJ de la Ciudad de Buenos Aires, así como diputado y senador por ese distrito. Por su parte, Julián Domínguez era un hombre del PJ de la Provincia de Buenos Aires, con arraigo en sectores religiosos, larga trayectoria en la gestión pública tanto ejecutiva como legislativa⁴⁹ y conocimiento ante la sociedad pues había sido precandidato en Provincia de Buenos Aires en 2015 por el Frente Para la Victoria. Finalmente, de buena referencia ante distintos sectores de la coalición, así como para con el sistema universitario, asumió el nuevo ministro de Educación, de perfil predominantemente técnico pero también de rasgos políticos, quien venía de desarrollarse como Decano de la Universidad de Hurlingham y se había desempeñado en distintos cargos de gestión educativa por lo que tenía un amplio conocimiento del sector. Reemplazaba a Nicolas Trotta, que se retiraba desgastado por la política de aislamiento sostenida por el gobierno nacional frente a la apertura de

⁴⁹ Fue Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación (2011 - 2015), Diputado Nacional por la provincia de Buenos Aires (2011- 2015), Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2009-2011), Vicepresidente de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011), Diputado Provincial (2007-2009), Vicepresidente del bloque del Partido Justicialista de la H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (2003-2007), Diputado Provincial (2003-2007), Secretario de Asuntos Militares, Ministerio de Defensa de la Nación (2003), Secretario de Gabinete y Relaciones Parlamentarias (Vicejefe), Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2003), Ministro de Obras y Servicios Públicos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1999-2002), Diputado electo, H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (1999-2003), Intendente Municipal, Ciudad de Chacabuco, Provincia de Buenos Aires (1995-1999), Jefe de Gabinete de Asesores, Ministerio del Interior de la Nación (1993-1994), Director Ejecutivo del Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación (1990-1993), Secretario Ejecutivo de la OIJ, Organización Iberoamericana de la Juventud (1990-1993), Jefe de Gabinete del Instituto Previsión Social, Instituto de Previsión Social de la Nación (1989-1990).

establecimientos educativos propugnada por el G.C.B.A. El ministro saliente había experimentado tensiones con el presidente⁵⁰ y poco tiempo antes había renunciado su viceministra objetando su conducción⁵¹.

El gabinete presidencial tal y como quedó compuesto a fines del 2021 permite inferir que el presidente abrió su gabinete a actores con peso territorial y volumen político, con una marcada experiencia en gestión, ampliando los recursos de expertise y de soporte institucional y extrainstitucional a costa de perder alineamiento en carteras clave como la Jefatura de Gabinete de Ministros y la de Seguridad. La composición de recursos a fines de año tuvo un 90,48% de expertise, un 66,67% de soporte de gobernabilidad y un 23,81% de alineamiento con el presidente, dando cuenta del alto porcentaje de personas experimentadas, del aumento en el soporte de gobernabilidad y el descenso entre las personas alineadas con el presidente.

A partir de entonces y dada su debilidad y el desempeño deficiente del gobierno, el presidente fue perdiendo cada vez mas centralidad en la gestión, lo cual se consumaría con la reestructuración del gabinete en 2022 y la entrada de Sergio Massa al Ministerio de Economía. Se trataba de uno de los principales socios de la coalición, que conduciría la marcha del gobierno brindando su soporte de gobernabilidad institucional y extrainstitucional durante el tramo final del mandato del Frente de Todos.

⁵⁰ ““Sorprendido” por su salida del gabinete, Nicolás Trotta contó sus “desencuentros” con Alberto Fernández”, *Perfil*, 15/09/2021; “Trotta quedó en el centro de las críticas tras el anuncio de Alberto de suspender las clases presenciales”, *La Política Online*, 14/04/2021.

⁵¹ “Renunció la viceministra de Educación de la Nación, Adriana Puiggrós” *Infobae*, 19/08/2020.

El gabinete final: un ministro político a cargo de la economía y del gobierno

2022 fue otro año complejo para el Frente de Todos, tanto en términos económicos como en términos políticos. El FMI presentaba un desafío por los vencimientos que había que cancelar como por la necesidad de cerrar un acuerdo que generaba enormes diferencias al interior de la coalición, Tal era la conflictividad interna en torno a esta negociación que el diputado nacional Máximo Kirchner renunció a la presidencia del bloque del Frente de Todos en muestra de desacuerdo con la estrategia del gobierno. A su vez, Sergio Massa comenzó a tomar mayor protagonismo como presidente de la Cámara para lograr los votos y que el acuerdo con el organismo internacional fuera aprobado. Por otro lado, la inflación seguía creciendo sobre un piso mayor al 50% escalando hasta 99% para enero de 2023, sin lograr ser contenida ni abordada, dado que ni el acuerdo con el FMI ni la situación con los subsidios a las tarifas lograban ser resueltos por la coalición ya que no había acuerdo sobre cómo implementar una reducción de los mismos y la vicepresidenta guardaba capacidad de veto frente a la cuestión.

Como contrapartida de la situación económica y del aumento de la inflación, se daba un empeoramiento de los indicadores sociales de pobreza e indigencia que se sostenían pese al crecimiento en el nivel de empleo (Garay y Simison, 2023). Frente a la situación social que recrudecía y tenía como respuesta el aumento de la movilización, la política social implementada desde el Ministerio de Desarrollo fue la principal herramienta del gobierno, principalmente a través del programa Potenciar Trabajo que pasó de 550 mil beneficiarios en 2021 a 1.470.000 millones en 2022. En términos políticos, mientras las internas de la propia coalición se acentuaban crecía la polarización política: además de las marchas convocadas que violaban la cuarentena, emergía una nueva fuerza con el partido político La Libertad Avanza

de Javier Milei en 2021, el Poder Judicial dictaba condena para Cristina Fernández de Kirchner por distintas acusaciones y se producía un intento de magnicidio a la vicepresidenta. Los problemas económicos y políticos que debía enfrentar el Frente de Todos se traducían al gabinete presidencial en forma de tensiones, embates y procesos de rotación ministerial. 2022 sería el año en el ciclo de vida del gabinete del Frente de Todos en el que se concentrarían funciones y llegaría un ministro que comandaría la orientación y principales medidas del gobierno. En este caso, acorralado por la situación crítica, el presidente debió aceptar la entrada de Sergio Massa al Ministerio de Economía, concederle lugares en distintos organismos públicos y la centralidad de la gestión. Desde este punto de vista, si se puede hablar de una estrategia presidencial en la designación de su gabinete fue una estrategia de apertura implementada por la vía institucional.

El ministerio sobre el que abrió la rotación del gabinete en 2022, fue el que conducía Matias Kulfás, un ministro del círculo de confianza del presidente, que con su libro “Los tres kirchnerismos” (Kulfás, 2016) había realizado una fuerte crítica sobre la política económica del kirchnerismo, particularmente de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, y que era protagonista del llamado gabinete económico en el que se condensaban las decisiones económicas durante los primeros dos años y medio del gobierno. El motivo de la salida de Kulfás fue la filtración de una conversación *en off* de whatsapp en la que se hacía referencia a irregularidades en la contratación de la licitación para el Gasoducto Néstor Kirchner implicando a la vicepresidenta en el proceso licitatorio que había ganado el grupo Techint⁵². En su reemplazo entraría Daniel Scioli, que se desarrollaba hasta entonces como embajador en Brasil y estaba al margen de las internas del gobierno. El exgobernador, lograba hacer equilibrio entre

⁵² Julián Guarino “Las dos causas por las que Alberto Fernández echó a Kulfás”, *Ambito*, 04/06/2022.

los dos principales sectores de la coalición: el gabinete se abrió a un soporte de gobernabilidad institucional.

Menos de un mes después, mientras se realizaba un acto protagonizado por la vicepresidenta, renunció el ministro de Economía, Martín Guzmán. Como se mencionó, la salida de Martín Guzmán abrió paso a un proceso de rotación ministerial y de enorme inestabilidad. El ministro de Economía había resistido múltiples críticas y embates internos, principalmente por parte del sector kirchnerista de la coalición. El foco de disputa se había dado en torno a la reducción de subsidios a la luz y el gas por vía de la segmentación (Garay y Simison, 2023), donde el subsecretario de energía ligado al kirchnerismo resistía dicha gestión y al cual el ministro no obligaba a renunciar justamente por la necesidad de hacer equilibrio en la conflictiva coalición. La discusión que se planteaba por el lado del Martín Guzmán era la búsqueda de reducir el déficit fiscal para contener la inflación y ajustarse a lo que sería el acuerdo con el FMI, mientras que desde el sector kirchnerista la postura era que la quita de subsidios sería un golpe a los ingresos de la población que ya estaba sumamente deteriorada.

Lo cierto es que cada vez más aislado, pegado al apoyo del presidente e imposibilitado para desarrollarse al mando de la cartera, renunció y fue reemplazado por Silvina Batakis, entonces Secretaria de Provincias en el Ministerio del Interior, que contaba con una experiencia marcada en el área por haber estado al frente del Ministerio de Economía durante el gobierno de Daniel Scioli en la Provincia de Buenos Aires. La nueva ministra tuvo un breve paso de 26 días al frente de la cartera, sin poder dar señales de encarrilamiento de la situación económica. Como muestra Diego Genoud (2022), la ministra no recibió el apoyo esperado ni por el presidente ni por la vicepresidenta y sería blanco de operaciones políticas producidas por Sergio Massa, que veía la oportunidad de erigirse como salvador del gobierno y de catapultarse hacia la presidencia.

Sergio Massa, un político de carrera con múltiples vínculos en el poder económico, judicial y mediático, con un espacio político propio, vínculos internacionales y ascendencia sobre los gobernadores, finalmente asumió como ministro de Economía. El escenario demandaba una persona que pudiera dar señales de garantía de estabilidad a los actores económicos, para lo cual era importante contar con el visto bueno tanto de Cristina Fernández de Kirchner como de Alberto Fernández, lo cual Massa logró conseguir. En el proceso de negociación fue absorbiendo primero la cartera de Agricultura Ganadería y Pesca y luego al Ministerio de Desarrollo Productivo (desplazando a Daniel Scioli), logrando también tener incidencia sobre las políticas energéticas y tributarias. De esta manera, el nuevo ministro logró hacerse de las principales palancas para la gestión del gobierno iniciando un proceso de protagonismo cada vez más marcado que terminaría de correr al presidente de la centralidad y lo llevaría más tarde a la candidatura a presidente en 2023.

Un mes después de la reorganización del gabinete, las renuncias continuaron. Primero renunció la Ministra de Mujeres, Géneros y Diversidad que presentó diferencias respecto del Jefe de Gabinete de Ministros, por su postura antiaborto y respecto del Ministro de Seguridad por el rechazo al violento operativo realizado por las fuerzas de seguridad para desalojar a la comunidad mapuche en territorios de la Provincia de Río Negro⁵³. Luego sería el turno de Claudio Moroni que dejaba el ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tras una gestión que no tuvo especial notoriedad. Luego renunciaría Juan Zabaleta, que dejaba su cargo para volver a la intendencia y centrarse en la política del municipio. Más tarde fue el turno de Jorge Ferraresi, del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, que también volvía a resguardo del gobierno local; y por último Alexis Guerrero, del ministerio de Transporte, dejaba su lugar por los mismos motivos. Los reemplazos fueron Kelly Olmos en el Ministerio de

⁵³ “El trasfondo de la renuncia de Elizabeth Gómez Alcorta”, Página 12, 08/10/2022.

Los gabinetes presidenciales de Cambiemos y el Frente de Todos. Distribución de ministerios y evolución de los recueros políticos múltiples.

Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ximena Ayelen Mazzina Guiñazu en el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, Diego Alberto Giuliano en la cartera de Transporte, Santiago Maggiotti en Desarrollo Territorial y Hábitat y Victoria Tolosa Paz en Desarrollo Social. Los nuevos ministros de Transporte y Desarrollo Territorial tendrían un bajo perfil en el tiempo que le quedaba al gobierno, mientras que Kelly Olmos tuvo cierta visibilidad ligada a negociaciones y políticas laborales⁵⁴.

Por su parte, en el importante Ministerio de Desarrollo Social fue designada Victoria Tolosa Paz que tendría centralidad desde que asumió hasta el cierre de listas, las cuales fueron otro causante de tensión al interior de la coalición, cuando se propuso brevemente como precandidata a la gobernación de la Provincia de Buenos Aires⁵⁵. Contadora de la UCA de la Plata, ocupó diversos cargos en la cartera de Desarrollo Social, tanto a nivel provincial como nacional⁵⁶ y venía de ser electa diputada por la Provincia de Buenos Aires en 2021. Además de dicha expertise para el cargo, la nueva ministra presentaba como mayor recurso el alineamiento con el presidente y ejercería el cargo hasta el final del mandato.

El último cambio en la primera línea ministerial del gabinete se daría en febrero de 2023, cuando Juan Manzur dejó la Jefatura de Gabinete de Ministros para volver a ejercer el gobierno de su provincia y prepararse para las elecciones en las que finalmente no pudo competir por una disposición de la Corte Suprema de Justicia⁵⁷. Lo reemplazó Agustín Rossi que volvía al

⁵⁴ Durante su tiempo como ministra debió enfrentar las negociaciones paritarias, contener el paro de colectivos, proponer una suma fija, entre otros.

⁵⁵ “Victoria Tolosa Paz confirmó que será candidata a gobernadora de la provincia de Buenos Aires” Infobae, 01/06/2023.

⁵⁶ Fue asesora del área de Coordinación de la Unidad Ministro en Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2002), Jefa Regional del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) en Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2003), Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) (2006-2008), Subsecretaria de Urbanismo Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2012-2014), programa PROCREAR en ANSES (2014-2015), Concejala de la Ciudad de La Plata (2017-2021), presidencia del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2020-2021), Diputada Nacional por la Provincia de Buenos Aires (2021-2022)

⁵⁷ Juan José Domínguez “Elecciones 2023: por qué la Corte suspendió las elecciones de Tucumán y San Juan” Chequeado, 9/03/2023.

gabinete en un rol de mayor protagonismo, haciendo equilibrio entre los distintos sectores de la coalición e integrando mas tarde la fórmula presidencial como candidato a vicepresidente de Unión por la Patria (el nuevo nombre de la coalición peronista).

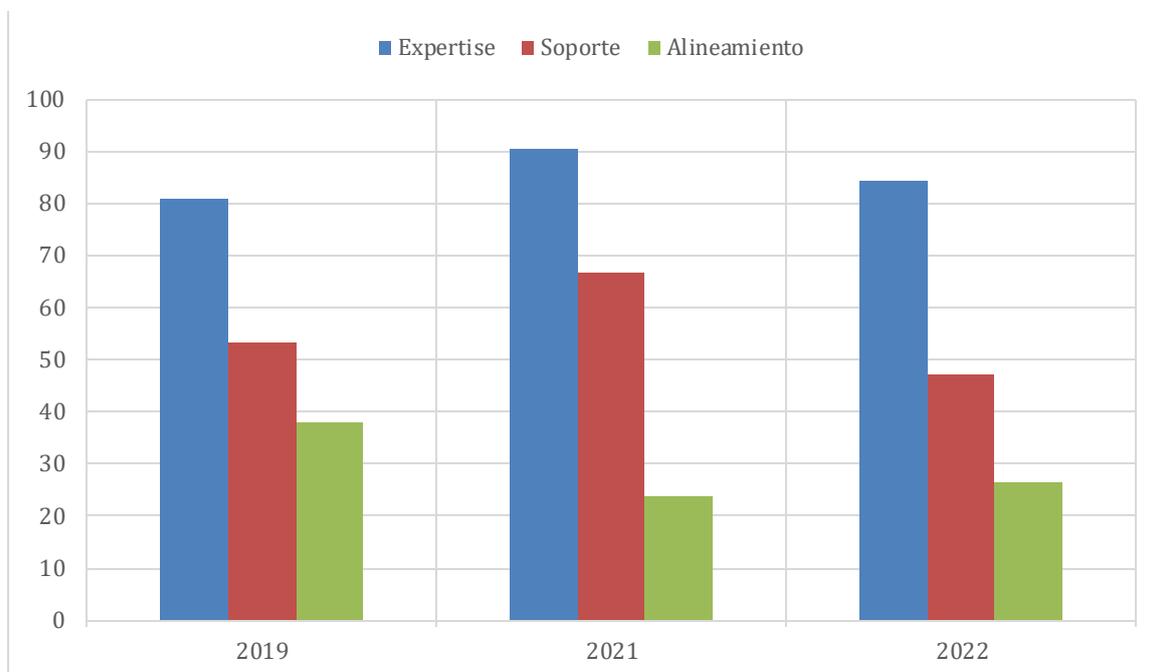
Con los últimos cambios quedaba conformado el gabinete presidencial que llegó hasta el final del mandato con dos de sus ministros, el de Economía y el ministro coordinador, como candidatos a presidente y vicepresidente, tras un tenso cierre de listas que se resolvió minutos antes de que se termine el tiempo para presentar las candidaturas. La composición en términos de recursos fue de un 84,21% de expertise, un 47,37% de soporte de gobernabilidad y un 26,32% de alineamiento con el presidente. El recorrido por el ciclo de vida del gabinete presidencial del Frente de Todos dio cuenta de una coalición con múltiples tensiones producidas principalmente por las diferencias respecto a las vías de solución de los diferentes problemas y desafíos económicos y políticos. Dichas tensiones protagonizadas por el presidente y la vicepresidenta en distintos momentos, tuvieron su reflejo en el gabinete dando lugar a embates internos que produjeron la rotación ministerial y la evolución de los recursos políticos múltiples del gabinete. Dicha evolución daría cuenta de un gabinete cada vez mas abierto con un presidente cada vez mas debilitado.

Evolución de los recursos en el gabinete, razones de la rotación ministerial y estabilidad de los ministros

Para ilustrar el ciclo de vida del gabinete y la evolución de los distintos recursos políticos se presenta un gráfico que compara tres momentos: 1) el gabinete inaugural de 2019-2020; 2)

el gabinete 2021 (año electoral); 3) el gabinete final conformado en 2022 (contexto de crisis económica).

Gráfico N° 2 - Ciclo de vida del gabinete presidencial del Frente de Todos (tres momentos).



Fuente: elaboración propia en base a trayectorias de ministros y ministras

Se observa en primer lugar que la expertise fue el recurso preponderante y el atributo mayoritario de las y los ministros. Debe aclararse que dicha expertise a partir de 2021 tuvo un rasgo marcado más por la experiencia en la gestión del gobierno y las trayectorias profesionales, es decir que no eran ministros técnicos, sino que su expertise se basaba en la experiencia de haber ejercido cargos similares al que luego les tocó ocupar como ministros o cargos que les proveyeron de destrezas para el juego con otros actores políticos. Esto está relacionado con la demanda que en su momento se daba intra coalición, donde el sector ligado a la vicepresidenta reclamaba más dinamismo, más territorialidad y peso político, en concreto cambiar a los funcionarios que según se argumentaba, no funcionaban. Si en un nivel general la expertise

entre los ministros del Frente de Todos fue de un 78,57%, el punto más alto de este recurso fue con el gabinete que quedó conformado hacia fines de 2021 con un 90,48% en tanto que el más bajo fue en gabinete inaugural con 80,95%.

En el mismo sentido, al calor de los desafíos atravesados por el gobierno se observa un crecimiento en 2021 del recurso de soporte de gobernabilidad que tomó terreno con la entrada de distintos actores de la coalición al gabinete a costa del alineamiento, subiendo de 52,38% a 66,67% mientras que el alineamiento pasaba de 38,23% a 28,31%. Es decir que durante la marcha del gobierno y a pesar de las distintas crisis atravesadas, el presidente abrió su gabinete para que intendentes, gobernadores y políticos de peso propio entraran al gabinete, dando cuenta de una estrategia que nuevamente combinaba elementos institucionales y parainstitucionales, principalmente del primer subtipo aunque no para otros partidos sino para otros sectores o figuras dentro de la coalición política.

En términos generales, si se cuenta la totalidad de los ministros que pasaron por el gabinete de Alberto Fernández, se contabiliza un 54,76% de recurso de soporte de gobernabilidad frente a un 30,95% de alineamiento. En ese sentido el alineamiento no fue tan marcado como a principios del gobierno y fue mermando mientras subía el soporte de gobernabilidad. De hecho, si se observa la imagen, la centralidad y la aparición pública del presidente Alberto Fernández, en un primer momento de la pandemia había tenido una fortaleza relativa y un mayor grado de alineamiento, que luego del desgaste de la pandemia, los errores propios y las críticas dentro de la coalición vio dañada, perdiendo alineamiento de sus ministros y ministras, y perdiendo así centralidad política y de gestión, para finalmente desde 2022 terminar sumamente desgastado y desplazado, a costa de su nuevo ministro de Economía y socio de la coalición.

El promedio de salidas por cada año de gobierno fue de 6 ministros y los años donde más rotación hubo fueron el 2021 y el 2022. Las causas de la rotación ministerial fueron principalmente el embate interno (54,55%), como se pudo ver tanto en salidas individuales (Marcela Losardo, María Eugenia Bielsa, Matías Kulfas) o en procesos de rotación más amplios en los que se buscó realizar un relanzamiento del gobierno (como luego de la derrota en las PASO de 2021). Si los embates sumaron un 54,55% de las salidas, hubo un 31,82% de esas salidas que se dieron en contexto de relanzamiento del gobierno. La rotación que se dio por razones electorales, considerando aquellos que salieron del gabinete antes de competir en elecciones o luego de resultar electos, fue de 18,18%, un número relativamente bajo en relación a los ministros que salieron en la mitad del año electoral.

Otro indicador que da cuenta de la inestabilidad y la rotación sufrida en el gabinete presidencial del Frente de Todos fue el hecho de que en los ministerios caracterizados como importantes, se produjeron una o más salidas: en la Jefatura de Gabinete hubo tres ministros coordinadores, en el Ministerio de Economía también hubo tres personas que ejercieron la titularidad y el mismo número se dio en el Ministerio de Desarrollo Social. De los otros ministerios que señalamos como importante al principio del capítulo, el de Salud tuvo un solo recambio, mientras que el único de los ministerios señalados como parte de esta categoría que tuvo a su titular hasta el final del mandato fue el Ministerio de Interior.

La estabilidad en el gabinete incluyó a un grupo pequeño de ministros y ministras que se desarrollaron como titulares durante todo el mandato gubernamental, dos de ellos rotando internamente de una cartera a otra. En este grupo estuvieron: Gabriel Katopodis, Matías Lammens, Eduardo “Wado” de Pedro, Tristán Bauer, Santiago Cafiero (rotación interna) y Juan Cabandie. De todos ellos solo uno fue marcadamente alineado con el presidente. Más allá de este pequeño grupo, la estabilidad promedio de los ministros en sus puestos fue de 23,17 meses,

menos de dos años, dato elocuente respecto de las tensiones y embates en el gabinete. Las características que pueden haber incidido en dicha estabilidad tuvieron que ver con el perfil de cada uno de ellos: Santiago Cafiero el de mayor confianza del presidente, la principal apuesta de Alberto Fernández a quien buscó proteger y conservar cerca durante los cuatro años de mandato; “Wado” de Pedro el de mayor confianza de la vicepresidenta, había tenido acceso cotidiano al presidente, fue protagonista durante la ola de renuncias en 2021, reconocido por su capacidad de diálogo y con legitimidad ante distintos gobernadores e intendentes; Tristán Bauer y Juan Cabandie cercanos a la vicepresidenta, el primero de ellos sin incidencia en la agenda del gobierno y el segundo gozó de aceptación por parte de los socios de la coalición, sea por su cercanía con Cristina Fernández de Kirchner o por su rol en el acercamiento entre los Fernández durante el proceso de conformación del Frente de Todos; Gabriel Katopodis y Matías Lammens, de volumen político y electoral, cuyas gestiones contaron con la aceptación de los diferentes sectores de la coalición, el primero por la celeridad y sostenimiento de la obra pública, el segundo por el Programa Pre Viaje que permitió la reactivación del sector turístico.

Conclusiones

El proceso por el cual se formó el Frente de Todos dejó elementos que incidieron en la conformación del gabinete y su dinámica. En principio cabe destacar el lugar de Alberto Fernández que, sin un espacio político propio, sin peso electoral ni arraigo en algún sector social específico, asumió la presidencia frente a una socia electoral como Cristina Fernández de Kirchner, quien contaba con un gran caudal de votos y distintas organizaciones que respondían a su conducción. La dos veces expresidenta fue el principal artífice de la estrategia coalicional cuando se postuló como vice de quien luego se convirtió en presidente, transfiriendo dicho

caudal de votos y de representación. A la misma vez, el otro socio de la coalición aunque de menos peso electoral, también contaba con un espacio político propio y con importantes vínculos del establishment económico, judicial y mediático. Los actores de la coalición debían acordar o perder frente a una coalición oficialista que se mostraba competitiva y gobernaba los principales distritos del país, por lo que el Frente de Todos fue una coalición a todo o nada, debiendo suturar heridas de un pasado con divisiones que solo habían debilitado a sus propios espacios y hecho mermar sus posibilidades de acceso al poder.

De lo anterior se desprenden dos afirmaciones que fueron fundamentales en la composición, distribución y dinámica del gabinete: 1) Alberto Fernández fue un presidente débil que por falta de voluntad para crear un espacio político propio, por dificultades de la gestión y por errores propios no pudo mantenerse fuerte para hacer valer su potestad para designar y remover ministros frente a dos importantes socios políticos de la coalición; 2) las heridas del pasado no terminaron de suturar y los diferentes sectores de la coalición lograron mantenerse en unidad pero a costa de internas y diferencias explícitas que se dieron de cara a la sociedad. Ambos factores hicieron que primero el presidente no implemente una estrategia personalista en las designaciones ministeriales, guardando para ministros de su confianza unas pocas carteras de las más importantes, y que deba ceder ante las presiones de sus aliados, primero al embate interno luego de la derrota en las PASO de 2021 empujado por el sector kirchnerista de la coalición, luego en 2022 tras la renuncia del ministro de Economía y el desembarco de Sergio Massa en el gabinete.

En relación al perfil de los ministros y ministras, el análisis de las trayectorias da cuenta de funcionarios con expertise, generada principalmente en su paso por cargos jerárquicos de la gestión pública afines a los puestos que luego debieron conducir. Distintos ministros y ministras que pasaron por el gabinete pueden categorizarse como independientes, por lo que su recurso

de expertise fue su principal aporte. Por otro lado, el recurso que estuvo mas presente en el gabinete fue el soporte de gobernabilidad, que se dio por dos vías, la institucional y la parainstitucional, con mayor preponderancia del primer tipo de soporte dado que el presidente buscó dar lugares a socios de la coalición y debió abrir el gabinete en distintos momentos sin lograr resistir a los embates internos. Finalmente, se desprende de lo anterior que el recurso menos predominante en el gabinete fue el alineamiento con el presidente y su agenda, mas allá de que en el gabinete inaugural el presidente designó a distintos funcionarios que estaban alineados, sea por trayectoria común o por el acompañamiento brindado en su carrera hasta la jefatura del gobierno.

Las dificultades de la coalición y el gabinete fueron un problema para los enormes desafíos que debió atravesar el gobierno, principalmente la renegociación de la deuda externa con acreedores privados y con el FMI, la escalada inflacionaria, el impacto de la guerra de Ucrania y la sequía entre 2022 y 2023, y el mayor desafío que se expresó casi desde el principio del gobierno que fue la pandemia del COVID-19. Este problema impactó en la falta de celeridad para tomar decisiones y agravó los problemas. El desempeño general del Frente de Todos generó la sensación de que el gobierno se dedicaba a sus propias internas en vez de solucionar dichos problemas, llevó a que Alberto Fernández decline la candidatura por su reelección y, probablemente también posibilitó el hecho de que surja con éxito una figura de derecha radicalizada que terminó por ganar las elecciones presidenciales en 2023.

Conclusiones

Los casos analizados demuestran que el proceso de conformación de las coaliciones incide en la conformación de los gabinetes, por las motivaciones que las fuerzas políticas encuentran para unirse, por los recursos que aportan, por el rol que toman sus protagonistas y por el poder con el que los presidentes llegan al gobierno. Como puede observarse en la descripción de los procesos de conformación de ambas coaliciones, hubo similitudes y diferencias entre ambos casos.

Entre las motivaciones que ambas coaliciones se encontraba la posibilidad de acordar o perder las elecciones, es decir, fueron coaliciones a todo o nada según la expresión de Cruz (2019); ambas tenían en frente a oficialismos con bastos recursos y despliegue territorial: en el caso de Cambiemos debía enfrentar al Frente Para la Victoria que terminaba un tercer mandato mientras que el Frente de Todos enfrentaba a una coalición que gobernaba la nación, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Por supuesto que esos acuerdos llevaron su tiempo, requirieron negociaciones e implicaron tensiones, pero los actores políticos de la oposición se unieron por una cuestión eminentemente electoral, en busca de alcanzar el poder y no seguir disminuyendo sus posibilidades de incidencia. Por otro lado, estas motivaciones se daban considerando el potencial complemento entre sus distintos actores y los factores de poder que cada uno podía aportar: caudal electoral, vínculos con el establishment, arraigo territorial, soporte legislativo, politización de espacios externos a lo político partidario, etc. Así fue entre el PRO que tenía un candidato con alto nivel de conocimiento y popularidad y un *core* partidario apoyado en el mundo de la empresa y las ONG, vínculos mediáticos y arraigo en el sector privado que se combinaba con el despliegue territorial y soporte legislativo de la UCR; así fue con el Frente de Todos, que tenía el piso electoral de Cristina Fernández de Kirchner, los

vínculos con el establishment de Sergio Massa y a Alberto Fernández como eslabón para lograr la unidad.

Respecto de los cuadros políticos y sus protagonistas, más allá de la distinción ideológica de cada fuerza política, es posible señalar como similitud el hecho de que la totalidad de los protagonistas que dieron forma a cada coalición y que generaron los puentes y abrieron las puertas, fueron cuadros político-partidarios, orgánicos, con experiencia organizativa, en negociación y en rosca. De ellos están las cabezas de cada sector, como pueden haber sido Mauricio Macri, Ernesto Sanz y Elisa Carrió en Cambiemos, o Cristina Fernández de Kirchner, Sergio Massa y Alberto Fernández en el Frente de Todos, pero también estuvieron segundas líneas, dirigentes o “alfiles” que fueron cobrando protagonismo, como Guillermo Dietrich, Esteban Bullrich y Rogelio Frigerio en Cambiemos o como “Wado” de Pedro, Máximo Kirchner, Juan Cabandié, Felipe Solá y Juan Manuel Olmos en el Frente de Todos. Estos cuadros políticos construyeron puentes para que finalmente se sellaran los acuerdos necesarios para la conformación de la coalición.

Pero quizá la mayor diferencia estuvo dada por el lugar de cada presidente al interior de sus propias coaliciones, que tuvo incidencia sobre la conformación de los gabinetes y su dinámica. En el caso de Cambiemos, Mauricio Macri llegó a la presidencia como jefe de la coalición, con un caudal de votos propios, con un partido político propio, con cuadros políticos leales y dos mandatos al frente del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esto le permitió tener el poder para designar un gabinete con una mayoría de ministros alineados con su agenda y le permitió ser el principal formador del gabinete. A diferencia de Mauricio Macri, Alberto Fernández llegó a la presidencia sin un espacio político propio, ungido como candidato por Cristina Fernández de Kirchner, dueña de un piso electoral, expresidenta y con espacios políticos que respondían a su conducción. Esto incidió en que debiera distribuir lugares en el

gabinete para los distintos actores de la coalición, que nutriera a su gabinete de perfiles técnicos que se sumaron en su carrera a la presidencia y en que no pudiera resistir a los distintos embates que el gabinete sufrió producto de las fuertes internas de la coalición, y en consecuencia debiera abrir cada vez más su gabinete.

Respecto de las causas fundamentales de la conformación de gabinete, es decir, la baja institucionalidad de los partidos políticos y la centralidad del presidente, es posible concluir que afectaron más al gabinete de Alberto Fernández que al de Mauricio Macri. En efecto, la baja institucionalidad en el Frente de Todos combinada con la pérdida de centralidad del presidente, fue causante de que la coalición no pudiera acordar un programa, consensuar medidas para enfrentar los problemas que le tocó atravesar y dirimir internamente sus tensiones y desacuerdos. En contraste, en el gabinete de Cambiemos la centralidad del presidente fue un factor de orden para la coalición así como para la coordinación del gabinete. Por el lado de las causas próximas, los presidentes tuvieron distintos contextos de asunción y distintas estrategias para designar a sus ministros: Mauricio Macri asumió con expectativas de cambio respecto del gobierno anterior y prometiendo que no alteraría los beneficios conquistados hasta entonces, mientras que Alberto Fernández asumió con la promesa de recomponer los ingresos, enfrentar la emergencia social y enfrentar los compromisos de pago al FMI o renegociar el acuerdo con el organismo. Por otro lado, en sus estrategias para designar ministros, Mauricio Macri optó por una estrategia personalista, designando a ministros alineados con su agenda o ministros independientes conformando un gabinete cerrado, mientras que Alberto Fernández tuvo una estrategia de abrir el gabinete sumando soportes de gobernabilidad institucional y extrainstitucional. En ese sentido, a diferencia de lo que plantean Ollier y Palumbo (2016) en su análisis sobre los gabinetes entre 1983 y 2015, donde muestran que todos los presidentes terminaron con gabinetes cerrados, en el Frente de Todos ocurrió lo contrario. Vemos aquí un

caso atípico en la historia de los gabinetes presidenciales en la Argentina de los últimos cuarenta años.

Respecto del análisis de los recursos políticos múltiples (Camerlo, 2013) se puede concluir que efectivamente la expertise adecuada para el cargo, el soporte de gobernabilidad y el alineamiento con el presidente y su programa, son atributos que pueden traer consigo los ministros y ministras, aportando en algunos casos más de un recurso. A partir del análisis de las trayectorias de estos funcionarios a la luz de dichos recursos, no solo es posible inferir una estrategia presidencial o las causas de la conformación de un gabinete, sino que hay elementos de dichas trayectorias que en un nivel agregado de análisis dan cuenta de distintos patrones en la conformación de los gabinetes (Giorgi, 2013). En términos generales, los recursos se presentaron de la siguiente forma: la expertise fue alta en ambos casos, pero mayor en el gobierno de Cambiemos (93,55% en Cambiemos, 78,58% en el Frente de Todos); el alineamiento con el presidente fue alto en el caso de Macri y bajo en el de Fernández (74,29% para Cambiemos, 30,95% para el Frente de Todos); y los soportes de gobernabilidad ocuparon un lugar relevante pero no central en ambas coaliciones (64,52 para Cambiemos y 54,76 para el Frente de Todos).

Una conclusión al respecto es que ambos gabinetes tuvieron un alto porcentaje de expertise entre sus ministros y que dicha expertise se dio principalmente por experiencias en altos cargos de la función pública. El gabinete de Cambiemos tuvo mayores niveles de ministros con alineamiento y soporte de gobernabilidad y una diferencia muy leve en términos de expertise. Mauricio Macri designó ministros que lo acompañaron durante su carrera o le respondían de forma personal mientras que Alberto Fernández buscó equilibrar a las distintas partes de la coalición mediante las designaciones de ministros. Si nos concentramos en el soporte de gobernabilidad, la principal diferencia fue el arraigo de Cambiemos en el sector

privado mientras que el Frente e Todos se nutrió principalmente del recurso institucional entre políticos profesionales con trayectorias en el Frente Para la Victoria, volumen político y peso territorial. En relación a los recursos, el análisis de la evolución de los mismos durante el ciclo de vida del gabinete permite concluir que la expertise tendió a permanecer estable independientemente de los procesos de rotación y las coyunturas de cada gobierno, mientras que el soporte de gobernabilidad y el alineamiento tuvieron una mayor variación en función de los desafíos políticos específicos. Esta constatación sobre la estabilidad de la expertise para el cargo nos acerca a la apreciación de Giorgi (2013) de que existen lógicas sectoriales en las diferentes carteras que demandan, a su vez, mayor especialización y expertise.

Respecto a los ministerios importantes, en el sentido que plantean Camerlo y Gallardo (2022), podemos concluir que hay una parte del gabinete que tiene una importancia en las cuatro dimensiones que plantean los autores – la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Interior y el Ministerio de Economía o Hacienda- pero que otros ministerios que expresan su importancia en una o dos dimensiones pueden tomar mayor relevancia en función del contexto y los desafíos de gobierno, como ocurrió con el de Salud o el de Desarrollo Social durante el Frente de Todos o con los Ministerios de Modernización o Desarrollo Social en el gobierno de Cambiemos.

Con respecto a la dinámica del gabinete, su estabilidad y la rotación ministerial, mostramos que en los años de elecciones de medio término se abrieron procesos de rotación ministerial, que pueden ser previos al armado de listas o comicios o bien posteriores en función de los resultados obtenidos por el oficialismo. Si en principio estos motivos de carácter político-electoral se dieron por el hecho de que muchos ministros del período analizado dejaron sus cargos para competir (como Agustín Rossi o Daniel Arroyo en el Frente de Todos), también ocurrió que, dados los resultados electorales, se dieron cambios pues quienes fueron electos

debieron ocupar cargos en el Poder Legislativo (como Gustavo Santos en Cambiemos) o bien porque las derrotas electorales empujaron críticas al gobierno a las que se respondió con un cambio de ministros, para dar señales a la sociedad, a la propia coalición o al sistema político (como ocurrió tras la ola de renuncias de ministros del Frente de Todos en 2021).

Por su parte, la inestabilidad económica o las crisis pueden ser determinantes para la remoción de los ministros de Economía o bien para la reconfiguración del gabinete: tanto en uno como en otro gabinete, la discusión sobre la marcha de la economía condujo a una reducción de carteras y a la entrada de ministros que concentraron funciones en el Ministerio de Economía. En ambos casos esta estrategia configuró un modo de relanzar el gobierno, de dar señales a los mercados o emitir señales de estabilidad económica y también política. Tanto la dimensión económica como la dimensión política fueron un factor de la rotación ministerial influenciados por el rol que tienen los distintos actores de la coalición gobernante y su capacidad de incidencia, con más impacto en el gobierno de Alberto Fernández que en el de Mauricio Macri, presidentes que gozaron de distinta fortaleza al interior de sus respectivas coaliciones. Nuevamente el contexto, el poder político de los actores y los desafíos específicos, fueron un limitante de la capacidad presidencial para designar los ministros a su gusto y según su alineamiento o estrategia.

Es difícil sino imposible entrar en la mente de un presidente para conocer cuáles fueron los motivos por los que seleccionó o removió a uno u otro ministro pero con lo aprendido en esta tesis sí es posible inferirlos conociendo a los ministros y ministras, conociendo los patrones de la conformación de gabinetes alcanzando explicaciones sociológicas que vuelven a demostrar que hay patrones sociales que exceden a la mera voluntad de los individuos, en este caso de los presidentes. La intención última que permitió llegar hasta aquí responde al íntimo deseo de aportar al fortalecimiento de la política y la democracia en la Argentina, a reducir las

Los gabinetes presidenciales de Cambiemos y el Frente de Todos. Distribución de ministerios y evolución de los recueros políticos múltiples.

brechas de implementación entre lo planificado y lo ejecutado, a la elaboración de planes de gobierno que puedan combinar el alineamiento con un programa de gobierno, su capacidad para llevarlo adelante y la gobernabilidad para sumar apoyos y/o superar obstáculos.

Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel; Eberhardt; María Laura; Ariza, Andrea (2021). “Presidentes y gabinetes en Argentina: la estabilidad ministerial en la mira (1862-1930)”. *Revista Ciencia Política*, V. 16 (32),. 223-261.

Anigstein, Cecilia (2019). “De la articulación orgánica a la confrontación: la CGT y los Gobiernos kirchneristas en la Argentina” *Revista Chaiers des Ameriques Latines*, pp. 141-159

Arana Araya Ignacio (2012) “¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. ministros en América Latina”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 50 N°2. pp. 33-61

Armellino, Martin (2021). “La resindicalización (fallida) del peronismo en la Argentina kirchnerista (2003-2015)”. *Revista Política y Gobierno*. Vol. 28 N°1. pp.1-26

Camerlo Marcelo (2013) “Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino”. *América Latina Hoy*, Vol. 64, pp. 119-142

Camerlo Marcelo; Martinez Gallardo, Cecilia (2022) “¿Por qué son importantes los ministerios importantes? Un marco de análisis”. *Revista Política y Gobierno*. N°1, Vol. 29, pp. 1-19

Campos Ríos Maximiliano (2012) *La organización del Gabinete en Argentina; Un estudio de caso en perspectiva comparada, de Alfonsín a Kirchner*. Tesis de maestría Administración Pública- FCE.

Canelo Paula; Heredia Mariana (2019) “Introducción” En Canelo Paula, Heredia Mariana (comps) *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires. Ed. UNSAM. pp. 9-30

Canelo Paula (2019) “Ministros políticos y ministros técnicos. La “cuestión de la defensa” en la Argentina desde 1966 hasta la actualidad.” En Canelo Paula, Heredia Mariana (comps) *Los*

Los gabinetes presidenciales de Cambiemos y el Frente de Todos. Distribución de ministerios y evolución de los recueros políticos múltiples.

puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites. Buenos Aires. Ed. UNSAM. pp. 157-179.

Canelo Paula (2019) “¿Cambiemos? La batalla cultural por el sentido común de los Argentinos? Buenos Aires. Ed. Siglo XXI.

Castenalli Ana, Gentile Julia y Canelo Paula (2018) “Articulación entre elite económica y elite política en el gabinete nacional de Mauricio Macri” en Garcia Delgado Daniel; Ruiz Del Ferrier Cristina, De Anchorena Beatriz (comps) *Elites y captura del Estado: Control y regulación en el neoliberalismo tardío.* Buenos Aires. Flacso Argentina. pp. 117-135

Codato Adriano, Gené Mariana, Perissinotto Renato (2020) “Cuando el contexto importa. Análisis del turnover ministerial en Argentina y Brasil desde la vuelta a la democracia”. *Revista RBCS* Vol 35, N°104. pp. 1-24.

Cruz Facundo (2016) “Socios pero no tanto. Partidos y coaliciones en Argentina. 2003-2015”. Buenos Aires. Ed. Eudeba.

Daniel, Claudia Jorgelina; Caravaca, Jimena (2021) “Modernización estatal e innovación pública en el gobierno de Cambiemos en Argentina”. *Revista Estado y Políticas Públicas.* N° 16. pp. 221-245

De Luca, Miguel (2001) *Presidentes y Ministros en la Argentina. Un estudio desde una perspectiva institucional.* Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Di Marco, Laura (2012) “La Cámpora: historia secreta de los herederos de Néstor y Cristina Kirchner”. Buenos Aires. Ed. Sudamericana.

Fernández de Kirchner, Cristina (2019) “Sinceramente”. Buenos Aires. Ed. Sudamericana.

Freytes, Carlos; Niedzwiecki, Sara (2018) “Argentina 2017. La dinámica intertemporal de la reestructuración económica”. *Revista de Ciencia Política.* Vol. 38, N°2. pp.125-158.

Garay, Candelaria; Simison, Emilia (2023) “Argentina 2022: desafíos profundos y continuidad política”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 43, N°2. pp.143-166.

Garriga, Ana Carolina; Negri, Juan (2020) “Es (casi) siempre la economía: desempeño económico y realineamiento político en Argentina en 2019”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 40 N°2. pp. 137-161.

Gené, Mariana (2018) “Politización y controversias: los CEO en el gobierno de Cambiemos” *Revista Ensamblés*. Año 5 Vol N°9. pp. 1-26

Gené Mariana (2019) “La Rosca Política. El oficio de los armadores delante y detras de escena (o el discreto encanto del toma y daca). Buenos Aires. Ed. Siglo XXI.

Gené Mariana (2019) “Ministerios políticos del gabinete nacional. Perfiles y puertas de entradas de sus elites en democracia”. En Canelo Paula, Heredia Mariana (comps) *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires. Ed. UNSAM. pp. 209-232.

Gene Mariana y Heredia Mariana (2009) “Atributos y Legitimidades del Gabinete Nacional: socio-historia de los ministros de interior y economía en la prensa (1930-2009)”. *El Príncipe. Revista de ciencia política*. N°. 2, pp. 109-135.

Gene Mariana; Vommaro, Gabriel (2017) “Argentina: el año de Cambiemos”. *Revista de Ciencia Política* Vol. 37 N°2. pp. 231-253.

Gene Mariana; Vommaro Gabriel (2023) “El sueño intacto de la centro derecha y sus dilemas despues de haber gobernado y fracasado”. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI.

Genoud Diego (2020). “El Peronismo de Cristina. El Frente de Todos, entre la dolorosa unidad, la escasez y la guerra interminable con el establishment”. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI

Genoud Diego (2023). “El Arribista del Poder. La historia no publicitaria de Massa”. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI.

Giorgi Guido Ignacio (2013) “Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”. *Apuntes: Revista de ciencias sociales*. Vol. 44, N°104; pp.103-139.

Giorgi Guido (2015) “El gabinete de Cambiemos. Mercado y pragmatismo”. *Revista Anfibia*. UNSAM.

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

Longa Francisco Tomas (2019) “Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle”. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI.

Longa Francisco Tomas, Melina Vázquez (2022). ¿Tres tramas? La composición política del Albertismo. *La Nación Trabajadora*. S/F

Maquiavelo, Nicolas (1996) “El príncipe”. Buenos Aires. Ed. Losada.

Marcalle Malena; Luisina Perelmiter (2021). “Élites estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos”. *Revista mexicana de sociología*. Vol.83, N°1. pp. 185-2013

Mergheritis, Ana (2019) “Argentina 2018: acechada por la inestabilidad una vez mas”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 39 N°2. Pp 129-146. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Mills, Wright (1987) “La elite en el poder”. México. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Monta, Florencia; Yamin Vázquez, Patricio (2021) “Argentina 2020: pandemia, deuda externa y la región a la derecha”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 42 N°2. pp. 153-174.

Mauro, Sebastián (2020) “Coaliciones electorales y nuevos partidos políticos en Argentina. El caso de Propuesta Republicana”. *Convergencia*. Vol. 27. pp. 1-24

Natanson, Jose (2018) “Por qué? La rápida agonía de la Argentina Kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha”. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI.

Olivero, Virginia; Vommaro Gabriel (2022) “Argentina 2021: elecciones en contexto de crisis”. *Revista de Ciencia Política* Vol. 41 N°2. pp.187-209.

Ollier María Matilde; Pablo Palumbo (2016) ¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015)”. *Colombia Internacional*. Vol. 87. pp. 53-80

Paura Vilma y Perelmiter Luisina (2019) “Los ministros de trabajo y la pobreza en democracia. Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión” En Canelo Paula, Heredia Mariana (comps) *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires. Ed. UNSAM. pp. 181-207

Pomares, Leiras, Page, Zarate y Abdala (2014) “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983”. DPP. CIPPEC N°139.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019) “Informe de gestión 2016-2019”. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación Argentina.

Russo, Sandra (2014) “La Cámpora por dentro. Fuerza propia. Cómo surgió y hacia dónde va la agrupación que se ubica en el corazón del kirchnerismo”. Buenos Aires. Ed. Debate.

Salerno, Agustín (2021). “Escalas y gobierno en el estudio de la nueva derecha argentina” *Revista Estudios Sociales* N°61. pp. 1-20

Seira Ignacio; Skigin Natán, (2016) “Estrategias de designaciones presidenciales. La conformación de gabinetes en gobiernos de coalición en América Latina”. Trabajo preparado para su presentación en el XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario. Septiembre de 2016.

Seira Ignacio; Skigin Natán (2016) “Uniendo a los socios: estrategias de designación de gabinetes en gobiernos de coalición presidenciales”. *Revista Iberoamericana*. N°61, Vol. 16. pp. 246-251.

Los gabinetes presidenciales de Cambiemos y el Frente de Todos. Distribución de ministerios y evolución de los recueros políticos múltiples.

Serrafero Mario (2011) “Presidencia y vicepresidencia: otra difícil combinación” en “*La política en tiempos de los Kirchner*”. Andrés Malamud y Miguel De Luca (comps). Buenos Aires. Ed. Eudeba.

Serrafero, M. (1999). Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?. *Araucaria*, 1(2). Recuperado a partir de <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/876>

Vommaro (2017) “La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder.”. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI.

Vommaro, Gabriel; Morresi, Sergio; Bellotti Sergio; (2015). “*Mundo PRO. Anatomía de un partido pensado para ganar*”. Buenos Aires. Ed. Planeta.