

ITESEN

Informe trimestral
de la estructura
del Estado Nacional

Año 1 • N°.2 • Agosto 2020

**Caracterización de la estructura
del Estado argentino,
Administración Pública Nacional año 2020**

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

ITESEN: Informe trimestral de la estructura del Estado Nacional

DIRECCIÓN DEL PROYECTO ITESEN

Juan I. DOBERTI, Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP

COMITÉ EDITORIAL

Ana CASTELLANI, Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mariano BOIERO, Subsecretario de Gestión y Empleo Público

Alejandro M. ESTEVEZ, Subsecretario INAP

Beatriz ANCHORENA, Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional

María Cristina COSAKA, Directora Nacional de Gestión de Información y Política Salarial

REDACCIÓN

Lucas Daniel IRAMAIN

EDITORIAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Av. Roque Sáenz Peña 511 (of. 523), C1035AAA,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Teléfono: +54 11 4343 9001, interno: 5570

dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2684-0316

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

ITESEN y su contenido se brindan bajo una Licencia *Creative Commons* Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de ITESEN no puede utilizarse con fines comerciales.

Se terminó de imprimir en Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público,
Jefatura de Gabinete de Ministros.

Av. Roque Sáenz Peña 511, C1035AAA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Agosto 2020

Año 1 • N.º 2 • Agosto 2020

Índice

1. Introducción	8
2. La caracterización de la estructura organizativa de la APN al mes de julio del año 2020	9
3. La estructura orgánica del Estado Nacional a lo largo de la historia argentina (1819-2019)	18
4. Conclusiones	36
Referencias	38

Caracterización de la estructura organizativa del Estado argentino, Administración Pública Nacional año 2020

Introducción

El informe sobre la estructura organizativa del Estado argentino es una publicación elaborada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación, dependiente de la Jefatura de Gabinete Ministros, con el propósito de brindar información válida y confiable sobre la Administración Pública Nacional y sus organismos dependientes.¹ El informe se encuentra a cargo de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) a partir, en lo esencial, de los datos oficiales que surgen de la Base Integrada de Mapa del Estado (BIME) sobre la base del Boletín Oficial de la República Argentina (Agencia de Acceso Público a la Información, sin fecha).

El presente documento procura efectuar una caracterización y análisis de la estructura organizativa del Estado argentino, en particular de la Administración Pública Nacional (en adelante APN) con una actualización al mes de julio de 2020.

Una adecuada descripción y análisis de la estructura organizativa de la APN resultan significativos, dado que se trata de las jurisdicciones estratégicas y fundamentales en materia de organización, funcionamiento y desenvolvimiento del poder estatal a través de las diferentes gestiones gubernamentales. En efecto, no sólo se trata de caracterizar formalmente dicha estructura, sino también de proveer ciertos elementos de juicio que coadyuven con el ulterior análisis de las políticas públicas concretas que cada área y/o repartición diseña, implementa, monitorea o evalúa. El propósito último es de dar cuenta, de manera cabal, de los objetivos centrales de cada elenco gubernamental, de su orientación estratégica, sus diagnósticos, la agenda de temas esenciales que aborda, las cuestiones problemáticas a resolver y los paquetes de medidas que instrumenta a tal efecto.

El informe proporciona elementos para analizar y reflexionar en torno a las consecuencias de dichas medidas, sus impactos diferenciales según los distintos sectores y actores sociales, las diferentes regiones, las diversas coyunturas, etc. En otras palabras, brinda herramientas que permiten ponderar, entre otras cuestiones de relevancia social y política, el peso relativo y específico de cada área de gobierno, identificar quiénes son sus principales interlocutores en la sociedad civil (ya sean aliados o adversarios), determinar el grado de complementación, colaboración o conflicto con ciertos sectores y actores sociales y políticos, y establecer un mapa de los agentes, sectores y regiones que eventualmente se pueden beneficiar o perjudicar relativamente con la puesta en marcha de un programa de gobierno en general y de ciertas políticas públicas concretas en particular.

A su vez, el informe sobre la estructura organizativa del Estado consta de dos secciones: una permanente, en la que, a partir de la información disponible más reciente sobre la base de datos del BIME, se caracteriza la APN y sus organismos dependientes en función de ciertas variables e indicadores cuantitativos que refieren, entre otras cuestiones de relevancia, a la cantidad de reparticiones por jurisdicción

¹ Se entiende por Administración Pública Nacional a la Administración Central, los organismos desconcentrados, organismos descentralizados y otros entes del Sector Público Nacional, entendiéndose por éstos a las entidades comprendidas en los incisos b, c y d del artículo 8 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional. Por lo tanto, este informe no incluye a otros poderes del Estado, tales como el Poder Legislativo y el Poder Judicial, ni tampoco a municipios.

y la composición interna de cada una de ellas²; y otra sección que varía de acuerdo con la edición, en la que se profundiza en el análisis de una cuestión específica.

En este segundo informe, como temática específica abordada, se lleva a cabo una descripción y un análisis histórico de la estructura orgánica del Estado nacional a partir de la reconstrucción de los principales cambios operados, a través de los distintos textos constitucionales y las sucesivas leyes de ministerios, en la conformación de los diferentes gabinetes nacionales desde 1819 hasta la actualidad. En ese sentido, se efectúa un *racconto* de las transformaciones más significativas que han tenido lugar en la configuración del organigrama ministerial durante un largo período de tiempo, a fin de brindar una mirada longitudinal que contribuya a una adecuada caracterización de su derrotero y, al mismo tiempo, que proporcione ciertos elementos de juicio sobre el tamaño, las funciones y las políticas públicas que el Estado argentino ha desplegado a través de su historia.

En cuanto a la información utilizada en la primera parte de ese informe, cabe señalar que la misma, tal como mencionó más arriba, se desprende de los datos proporcionados por la BIME con vigencia hasta el 30 de julio de 2020.³

La caracterización de la estructura organizativa de la APN al mes de julio del año 2020

En una primera aproximación cabe señalar que, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Nacional de 1994 y a las modificaciones realizadas a la Ley de Ministerios, en la actualidad existen 22 jurisdicciones en el ámbito de la APN, incluidas la Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1: Jurisdicciones y funcionarios de la Administración Pública Nacional, (Argentina, julio de 2020)

Jurisdicción	Funcionario a cargo
Presidencia de la Nación	Dr. Alberto Ángel Fernández
Jefatura de Gabinete de Ministros	Lic. Santiago Andrés Cafiero
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Ing. Agr. Luis Eugenio Bastera
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Sr. Juan Cabandié
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Dr. Roberto Carlos Salvarezza
Ministerio de Cultura	Prof. Tristán Bauer
Ministerio de Defensa	Ing. Agustín Oscar Rossi
Ministerio de Desarrollo Productivo	Dr. Matías Sebastián Kulfas
Ministerio de Desarrollo Social	Lic. Daniel Fernando Arroyo
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	Arq. María Eugenia Bielsa
Ministerio de Economía	Dr. Martín Maximiliano Guzmán

² En esta ocasión el desglose de la estructura organizativa de la APN, en rigor de la Administración Central, alcanza el nivel de las Subsecretarías en virtud de la información disponible hasta el momento en la BIME.

³ En ese sentido, es dable aclarar que la BIME se halla en permanente proceso de análisis, actualización y consolidación. En efecto, con posterioridad a la entrada en edición y publicación de este informe se produjo una nueva actualización de los datos de la BIME fechada el 6 de agosto de 2020, por lo cual existen unas ligeras discrepancias de detalle entre la información consignada en esta base de datos y el presente informe. No obstante, ello no altera en lo sustancial la caracterización y el análisis aquí proferidos; los cuales se basan en grandes tendencias indicativas de la configuración general de la APN.

Ministerio de Educación	Dr. Nicolás Alfredo Trotta
Ministerio del Interior	Dr. Eduardo Enrique De Pedro
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Dra. Marcela Miriam Losardo
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Dra. Elizabeth Victoria Gómez Alcorta
Ministerio de Obras Públicas	Dr. Gabriel Nicolás Katopodis
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Ing. Agr. Felipe Carlos Solá
Ministerio de Salud	Dr. Ginés González García
Ministerio de Seguridad	Dra. Sabina Andrea Frederic
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Dr. Claudio Omar Moroni
Ministerio de Transporte	Sr. Mario Andrés Meoni
Ministerio de Turismo y Deportes	Dr. Matías Daniel Lammens Núñez
Total Jurisdicciones	22

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

Ahora bien, esas 22 jurisdicciones de la APN cuentan, hasta el momento, con un total de 501 reparticiones y/o dependencias considerando sólo las secretarías, subsecretarías, las unidades de auditoría interna, organismos desconcentrados, organismos descentralizados y otros entes del sector público nacional⁴ (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2: Cantidad total de reparticiones por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, julio de 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Total *	Participación %
Presidencia	25	5,0
Jefatura de Gabinete	41	8,2
Agricultura	24	4,8
Ambiente	9	1,8
Ciencia	15	3,0
Cultura	28	5,6
Defensa	27	5,4
Desarrollo Productivo	49	9,8
Desarrollo Social	18	3,6
Desarrollo Territorial	11	2,2
Economía	37	7,4
Educación	22	4,4
Interior	15	3,0
Justicia	23	4,6
Mujeres	10	2,0
Obras Públicas	25	5,0
Relaciones Exteriores	14	2,8
Salud	26	5,2
Seguridad	19	3,8

4 Ello supone un ligero incremento en el total de reparticiones o dependencias del APN con respecto al registro del primer informe ITESEN, publicado en mayo de este año, en el cual se contabilizaban un total de 494 entidades bajo la órbita de la APN. Cfr. ITESEN (2020), Año 1, N° 1, mayo, p. 8. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/itesen/numero-actual>

Trabajo	15	3,0
Transporte	33	6,6
Turismo	15	3,0
Total	501	100,0
Promedios	22,8	

*Nota metodológica: Sólo se computan las secretarías, subsecretarías, las unidades de auditoría interna, organismos desconcentrados, organismos descentralizados y otros entes del sector público nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

En este trabajo no se contabilizan las direcciones nacionales, direcciones generales, direcciones simples, coordinaciones, etc.; dado que la información sobre dichas reparticiones aún no se halla disponible para la totalidad de las jurisdicciones aquí consideradas, en virtud de que se encuentran en proceso de aprobación las estructuras de segunda apertura en varias dependencias. A su vez, si se consideran los valores medios registrados, se observa que, en promedio, cada jurisdicción exhibe casi 23 reparticiones o dependencias.

En ese sentido, lo que subyace a esos valores promedios es cierta disparidad en la composición interna de cada jurisdicción y del peso relativo que cada una de ellas ostenta en el conjunto de la APN. En efecto, tal como se desprende del Cuadro N° 2, las jurisdicciones que detentan una mayor cantidad de reparticiones o dependencias bajo su órbita son el Ministerio de Desarrollo Productivo (49 reparticiones), la Jefatura de Gabinete de Ministros (41), el Ministerio de Economía (37) y el Ministerio de Transporte (33). En otros términos, tan sólo 4 jurisdicciones explican casi un tercio (31,9%) del total de reparticiones o dependencias existentes en la APN. Mientras que, por otro lado, las jurisdicciones con menor cantidad de reparticiones son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (9 dependencias), el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (11), y el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (10); los cuales, apenas, alcanzan a dar cuenta de un 6% de la totalidad de reparticiones.

En cierto modo, a partir de esta «cartografía» de la APN se pueden realizar una serie de inferencias en torno a la agenda de temas relevantes considerada por la administración del Frente de Todos. Una primera lectura plausible, siguiendo con los planteos esbozados en el primer informe ITESEN, es la que le asigna un peso preponderante a la gestión de los asuntos económico-financieros y productivos, máxime en un escenario que a priori se hallaba signado por dos años consecutivos de recesión para la economía doméstica y por los requerimientos de la renegociación de la deuda externa pública incrementada de manera significativa por la anterior gestión gubernamental de la alianza Cambiemos.

Ese escenario económico, de por sí complejo, se vio agravado recientemente por los efectos locales e internacionales derivados de la pandemia de COVID-19, los cuales hacen prever a los principales economistas y analistas fuertes caídas del nivel de actividad interna, en consonancia con las estimaciones efectuadas para el conjunto de la economía mundial. No obstante, si bien la estructura organizativa del Estado no se vio alterada en lo sustantivo en términos formales, en este nuevo contexto las prioridades se han modificado en el marco de la emergencia sanitaria y las medidas dispuestas por el Presidente de la Nación de establecer el aislamiento social preventivo y obligatorio, creando las condiciones de posibilidad para que el Ministerio de Salud cobre un rol protagónico y, en menor medida, también detente un papel relevante el Ministerio de Desarrollo Social a cargo del Lic. Daniel Arroyo, que con 18 reparticiones bajo su órbita se halla por debajo del promedio de 22 dependencias por cada jurisdicción.

A propósito del Ministerio de Salud, a cuyo frente se encuentra el Dr. Ginés González García, es menester señalar que cuenta con una estructura formal de un total de 26 reparticiones (es decir, se encuentra ligeramente por encima del valor promedio de dependencias por cada jurisdicción). Esta estructura del organismo rector de la salud a nivel nacional incluye 4 secretarías, 7 subsecretarías, 1 unidad de auditoría interna, 1 organismo desconcentrado, 2 entes del sector público y 11 organismos descentralizados (entre los que destaca por su relevancia en materia epidemiológica, dada la actual emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio, el Instituto de Salud «Dr. Carlos Malbrán»).

Una segunda lectura posible, tal como se mencionó en el primer informe ITESEN, es aquella que hace hincapié, pese a ser relativamente menor su «densidad» estructural en cantidad de secretarías y subsecretarías, en la creación de nuevas carteras como el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, o el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, en lo que parece indicar que las nuevas autoridades gubernamentales han «escuchado» o contemplado ciertas temáticas que estaban en la agenda social de buena parte de la ciudadanía como cuestiones sociales problematizadas pero que hasta ese momento no habían tenido un adecuado correlato en términos de la agenda política y de la estructura organizativa del Estado. Las distintas formas de violencia contra las mujeres, el debate en torno a la interrupción voluntaria del embarazo, las diferentes formas de discriminación por género e identidad sexual, y la problemática del déficit habitacional, son algunos de los reclamos y demandas que el nuevo gobierno del Frente de Todos parece haber recogido como cuestiones fundamentales de la agenda pública y que le confieren un tinte diferente al andamiaje estatal.

En ese sentido, es plausible añadir y conjeturar, del mismo modo que lo señalado en el primer informe ITESEN, que pese a esa relativa menor «densidad» estructural de estas nuevas carteras, su organización y andamiaje se irá nutriendo, engrosando y mejorando progresivamente a medida que la sociedad argentina se vaya sensibilizando y concientizando acerca de la importancia primordial de temáticas como la necesaria erradicación de toda forma de violencia contra las mujeres, de la imprescindible lucha contra todo tipo de discriminación y de la imperiosa necesidad de planificar y brindar respuestas a la problemática habitacional, entre otras cuestiones de fundamental relevancia social. A su vez, el paulatino accionar de estos nuevos ministerios contribuirá necesariamente a esa tarea de sensibilización y concientización de la ciudadanía, por lo cual, es de esperar que se genere una suerte de sinergia y retroalimentación entre Estado y sociedad civil capaz de abrir nuevos ámbitos de democratización, inclusión y pacífica convivencia social.

Por otro lado, si se desagrega la cantidad de reparticiones por jurisdicción según su nivel jerárquico se constata un total de 107 secretarías y 3 secretarías con rango ministerial dentro de la órbita de Presidencia de la Nación (Secretaría General, Secretaría Legal y Técnica, y Secretaría de Asuntos Estratégicos). Excluyendo a éstas últimas, el promedio por jurisdicción es de casi 5 secretarías (Cuadro N° 3). No obstante, aquí también es dable verificar cierta dispersión según las distintas jurisdicciones. En este caso, tan sólo 6 jurisdicciones (Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Desarrollo Productivo, Desarrollo Social, Economía, y Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto) concentran el 38,3% de la participación en el total de secretarías por área; oscilando entre un mínimo de 6 y un máximo de 8. Por su parte, los ministerios con menor cantidad de secretarías son el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, que cuenta cada uno de ellos con apenas 3 secretarías (en conjunto suman meramente un 5,6% de participación sobre el total).

Cuadro N° 3: Cantidad total de secretarías por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, julio de 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Secretarías con rango de ministerio *	Secretarías **	Participación %
Presidencia	3	7	6,5
Jefatura de Gabinete	0	8	7,5
Agricultura	0	4	3,7
Ambiente	0	4	3,7
Ciencia	0	3	2,8
Cultura	0	4	3,7
Defensa	0	5	4,7
Desarrollo Productivo	0	7	6,5
Desarrollo Social	0	7	6,5
Desarrollo Territorial	0	5	4,7
Economía	0	6	5,6
Educación	0	5	4,7
Interior	0	5	4,7
Justicia	0	4	3,7
Mujeres	0	3	2,8
Obras Públicas	0	4	3,7
Relaciones Exteriores	0	6	5,6
Salud	0	4	3,7
Seguridad	0	4	3,7
Trabajo	0	4	3,7
Transporte	0	4	3,7
Turismo	0	4	3,7
Total	3	107	100,0
Promedios		4,9	

*Nota metodológica: La Secretaría General, la Secretaría Legal y Técnica, y la Secretaría de Asuntos Estratégicos forman parte del Gabinete Nacional y se les asigna rango de ministro a los titulares de las mismas. Por tal motivo, se decidió contabilizarlas por separado, con respecto al resto de las secretarías que no gozan de status ministerial.

**Nota Metodológica: Se computan como secretarías a las Unidades de Gabinete de Asesores de cada jurisdicción.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

En lo atinente a la cantidad de subsecretarías también es plausible observar situaciones diversas, lo cual habla a las claras de cierta heterogeneidad en la conformación de la APN y de eventuales ponderaciones diferenciadas en términos políticos y de estructura organizativa con relación a cada jurisdicción (Cuadro N° 4). En función de ello, cabe destacar que en promedio cada jurisdicción cuenta con 8 subsecretarías. Empero, la disparidad de situaciones se refleja en que de un total de 22 jurisdicciones tan sólo 5 áreas explican casi un 38% del conjunto de las subsecretarías de la APN. En ese orden de ideas, las carteras que exhiben la mayor cantidad de subsecretarías son la Jefatura de Gabinete de Ministros (21), Desarrollo Productivo (14), Economía (13), Desarrollo Social (9) y Educación (9). También cabe destacar que se verifica un ligero incremento en la cantidad de subsecretarías que pasan de un total de 170, registradas

en el primer informe ITESEN, a otro total de 174. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Ministerio de Cultura, incorporaron 3 y 1 subsecretarías respectivamente.⁵

Cuadro N° 4: Cantidad total de subsecretarías por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, julio de 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Subsecretarías	Participación %
Presidencia	7	4,0
Jefatura de Gabinete	21	12,1
Agricultura	10	5,7
Ambiente	3	1,7
Ciencia	6	3,4
Cultura	2	1,1
Defensa	7	4,0
Desarrollo Productivo	14	8,0
Desarrollo Social	9	5,2
Desarrollo Territorial	5	2,9
Economía	13	7,5
Educación	9	5,2
Interior	7	4,0
Justicia	8	4,6
Mujeres	6	3,4
Obras Públicas	4	2,3
Relaciones Exteriores	7	4,0
Salud	7	4,0
Seguridad	8	4,6
Trabajo	7	4,0
Transporte	7	4,0
Turismo	7	4,0
Total	174	100,0
Promedios	7,9	

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

Por otra parte, si la mirada se focaliza en la cantidad de organismos desconcentrados⁶, se puede comprobar que existe un total de 39 entidades de dicho tipo, con un promedio de casi 2 organismos por jurisdicción (Cuadro N° 5); siendo el Ministerio de Cultura el área gubernamental que cuenta con la

⁵ En el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se incorporan la Subsecretaría de Programas de Desarrollo Productivo, la Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales, y la Subsecretaría de Fortalecimiento Productivo y Sustentable para Pequeños y Medianos Productores Agroalimentarios; mientras que en el caso del Ministerio de Cultura se suma la Subsecretaría de Gestión de Espacios y Proyectos Especiales.

⁶ «Los organismos desconcentrados son organismos con cierta autonomía técnica y funcional, dependientes de las jurisdicciones presupuestarias centrales, quienes transfieren en ellos competencias específicas y designan sus autoridades. No poseen personería jurídica ni patrimonio propio sino a través de la secretaría u organismo central del que dependen. En el Presupuesto nacional figuran dentro del presupuesto de la jurisdicción de la cual dependen». Ejemplos: Procuración del Tesoro de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONA-BIP), etc. Cfr. Círculo de Legisladores de la Nación Argentina / Asociación Argentina de Administración Pública (2013): Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional, p. 45.

mayor cantidad de los mismos (12)⁷, en particular, debido a la dotación de institutos de investigación, tales como el Instituto Nacional Belgraniano, Instituto Nacional Sanmartiniano, Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón, etc. Tan sólo dicho ministerio concentra un 30,8% del total de los organismos desconcentrados de la APN. Asimismo, si a los organismos dependientes del Ministerio de Cultura se les añaden aquellos entes bajo la órbita de los ministerios de Defensa, Justicia y Derechos Humanos, y Seguridad, en conjunto dan cuenta de casi el 62% del total de los organismos desconcentrados de la APN.

Cuadro N° 5: Cantidad total de organismos desconcentrados por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, julio de 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Organismos desconcentrados	Participación %
Presidencia	3	7,7
Jefatura de Gabinete	1	2,6
Agricultura	0	0,0
Ambiente	0	0,0
Ciencia	0	0,0
Cultura	12	30,8
Defensa	4	10,3
Desarrollo Productivo	3	7,7
Desarrollo Social	1	2,6
Desarrollo Territorial	0	0,0
Economía	1	2,6
Educación	2	5,1
Interior	0	0,0
Justicia	4	10,3
Mujeres	0	0,0
Obras Públicas	1	2,6
Relaciones Exteriores	0	0,0
Salud	1	2,6
Seguridad	4	10,3
Trabajo	0	0,0
Transporte	2	5,1
Turismo	0	0,0
Total	39	100,0
Promedios	1,8	

*Nota metodológica: en organismos desconcentrados se incluye a la Procuración del Tesoro de la Nación, en tanto organismo de doble dependencia orgánico-funcional compartido con la Presidencia de la Nación.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

⁷ Se incorpora como organismo desconcentrado, bajo la órbita del Ministerio de Cultura, el Centro Cultural del Bicentenario «Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner».

A su vez, con relación a los organismos descentralizados⁸, se constata un total de 73 entes en la APN⁹, con un promedio de 3 entidades por jurisdicción (Cuadro N° 6). En este caso, las áreas que detentan la mayor cantidad de organismos descentralizados son el Ministerio de Salud (11), Ministerio de Cultura (7), Ministerio de Desarrollo Productivo (7), y el Ministerio de Transporte (6), que explican conjuntamente casi un 43% del total de los mencionados organismos que forman parte de la APN.

Cuadro N° 6: Cantidad total de organismos descentralizados por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, julio de 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Organismos descentralizados	Participación %
Presidencia	5	6,8
Jefatura de Gabinete	3	4,1
Agricultura	5	6,8
Ambiente	1	1,4
Ciencia	4	5,5
Cultura	7	9,6
Defensa	4	5,5
Desarrollo Productivo	7	9,6
Desarrollo Social	0	0,0
Desarrollo Territorial	0	0,0
Economía	4	5,5
Educación	2	2,7
Interior	2	2,7
Justicia	4	5,5
Mujeres	0	0,0
Obras Públicas	5	6,8
Relaciones Exteriores	0	0,0
Salud	11	15,1
Seguridad	1	1,4
Trabajo	2	2,7
Transporte	6	8,2
Turismo	0	0,0
Total	73	100,0
Promedios	3,3	

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

8 Se entiende por organismos descentralizados a aquellas instituciones separadas de la Administración Central, a los cuales se les transfiere competencias específicas. Detentan autarquía financiera, personería jurídica y patrimonio propio, y la jurisdicción central de la que dependen ejerce sólo el control administrativo y designa sus autoridades. En el Presupuesto nacional figuran aparte de la Administración Central. Ejemplos: Sindicatura General de la Nación (SIGEN), Dirección Nacional de Vialidad (DNV), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), etc. A su vez, dentro de la Administración Descentralizada se incluyen a los organismos descentralizados propiamente dichos, a las instituciones de la Seguridad Social y las Universidades Nacionales, siendo estas últimas no sólo entidades autárquicas sino también autónomas eligiendo sus propias autoridades con prescindencia de la jurisdicción central. Cfr. Círculo de Legisladores de la Nación Argentina / Asociación Argentina de Administración Pública (2013): Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional, pp. 48-49.

9 En el primer informe ITESEN se habían constatado 72 organismos descentralizados, mientras que en este segundo reporte se computa de manera adicional, dentro de la órbita de Presidencia de la Nación, a la Agencia Federal de Inteligencia (AFI); por ello, el recuento arroja un saldo de 73 organismos descentralizados en el ámbito de la APN.

Finalmente, en lo que atañe a los Otros Entes del Sector Público Nacional¹⁰ se computan 84 organismos en toda la APN, registrándose un valor promedio de casi 4 entidades por jurisdicción (Cuadro N° 7). De manera análoga a los casos anteriormente descritos se verifica un fuerte proceso de concentración de dichos entes en pocos ministerios. En efecto, tan sólo 5 áreas explican un 70,2% del total de otros entes públicos. En ese sentido, se destacan el Ministerio de Desarrollo Productivo (17), el Ministerio de Transporte (13), el Ministerio de Economía (12), el Ministerio de Obras Públicas (10) y la Jefatura de Gabinete de Ministros (7).

Cuadro N° 7: Cantidad total de otros entes del sector público nacional por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, julio de 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Otros Entes del Sector Público Nacional	Participación %
Presidencia	0	0,0
Jefatura de Gabinete	7	8,3
Agricultura	4	4,8
Ambiente	0	0,0
Ciencia	1	1,2
Cultura	2	2,4
Defensa	6	7,1
Desarrollo Productivo	17	20,2
Desarrollo Social	0	0,0
Desarrollo Territorial	0	0,0
Economía	12	14,3
Educación	3	3,6
Interior	0	0,0
Justicia	2	2,4
Mujeres	0	0,0
Obras Públicas	10	11,9
Relaciones Exteriores	0	0,0
Salud	2	2,4
Seguridad	1	1,2
Trabajo	1	1,2
Transporte	13	15,5
Turismo	3	3,6
Total	84	100,0
Promedio	3,8	

*Nota metodológica: Existe una ligera discrepancia en las fuentes y documentos oficiales consultados acerca de la cantidad total de Otros Entes del Sector Público Nacional. Mientras que en el portal web del «Mapa del Estado» se contabilizan 92 entes, al revisar exhaustiva y minuciosamente los respectivos organigramas de cada jurisdicción, no se logró identificar los 8

10 En este subsector se hallan comprendidos determinados organismos no incluidos en el presupuesto de la Administración Nacional. La normativa presupuestaria de estos entes es similar a la establecida por el capítulo III del Título II de la Ley 24.156 de 1992 sobre Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional para Empresas y Sociedades del Estado. Ejemplos: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI), Instituto Nacional de Cine y Arte Audiovisuales (INCAA), etc. Cfr. Círculo de Legisladores de la Nación Argentina / Asociación Argentina de Administración Pública (2013): Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional, pp. 52-53.

organismos que se habrían sumado al cómputo original de 84 Otros Entes verificado en el primer informe ITESEN. Es probable, que la discrepancia se deba a que se trata de información en permanente estado de actualización y consolidación, sobre todo en lo atinente al registro de ciertos fondos fiduciarios que no aparecen discriminados en los mencionados organigramas. Aquí se optó por contabilizar el número total de los otros entes que se pueden corroborar a partir del desglose de los correspondientes organigramas de cada jurisdicción.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

La estructura orgánica del Estado Nacional a lo largo de la historia argentina (1819-2019)

Mucho se ha debatido, a lo largo de las décadas, en torno a la conformación del Estado nacional y el crecimiento de su estructura orgánica. En efecto, la complejización de la sociedad argentina, las diversas inflexiones en su estructura de clases y en su aparato productivo, el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos en la arena pública con sus diferentes demandas, los vaivenes institucionales signados por la alternancia de gobiernos civiles y militares, son algunos de los factores que subyacen a ese crecimiento del andamiaje estatal desde los albores de la patria hasta la actualidad. En ese sentido, es dable efectuar una reconstrucción histórica de dicha estructura desde comienzos del siglo XIX hasta el presente, a fin de proporcionar una adecuada caracterización de su desenvolvimiento y brindar los elementos de juicio para contribuir al necesario debate sobre el Estado argentino.

Si se toma como punto de partida, del análisis y la descripción de la estructura orgánica del Estado nacional y la conformación de sus respectivos gabinetes de ministros, a los marcos jurídicos y normativos que se han establecido a lo largo de la historia, entonces, cabe remontarse a los primeros intentos de organización constitucional que tuvieron lugar en el país poco tiempo después de la declaración de la Independencia el 9 de julio de 1816. En efecto, una de las primeras tentativas se dio con el texto redactado el 22 de abril de 1819, conocido como la Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica.¹¹ En dicho texto, en la sección tercera, capítulo 3 (dedicado a las atribuciones del Poder Ejecutivo), artículo 81, se establecía que el Director del Estado era el encargado de nombrar y destituir a los ministros. Mientras que las responsabilidades de estos serían determinadas por una ley. No obstante, no se hacía mención expresa a la cantidad ni a la naturaleza de los ministros del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, este corpus normativo tendría una efímera vigencia, debido a la convergencia de distintos factores. Tal como señala Basterra (2015), fueron varios los factores que incidieron en el «fracaso» de la Constitución de 1819. Entre ellos, cabe destacar, al menos, tres elementos concurrentes que socavaron la posibilidad del afianzamiento de la organización nacional a partir de dicho texto constitucional. El primero es que no establecía de manera clara la forma republicana de gobierno, lo cual *despertaba resquemores por una eventual introducción de una monarquía con tintes constitucionales*.¹² En segundo lugar, y tal vez, el factor más importante, fue la organización unitaria que establecía para el país y el espíritu fuertemente conservador (incluso con cierta tendencia aristocrática) en la conformación y composición del Senado. Ello generó airadas resistencias entre los sectores proclives al federalismo, en un contexto signado por la consolidación del caudillismo en las provincias, quien preconizaba el restablecimiento de la independencia y autonomía originarias de las mismas. El tercer factor, como contracara de ese vigoroso rechazo hacia la forma unitaria plasmada en el texto constitucional, estuvo vinculado con la

11 Tal como señala Marcela Basterra, el 22 de abril de 1819 el Congreso de Tucumán (el mismo que había declarado la Independencia tres años antes) sancionó el primer texto constitucional orgánico para el Estado, que sería jurado el 25 de mayo de ese mismo año, a excepción de la Banda Oriental del Uruguay y las provincias de Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe, que no lo aceptaron. Cfr. Basterra (2015), p. 4.

12 Cfr. Basterra (2015), p. 11.

progresiva erosión de la legitimidad y de la autoridad del gobierno central, que le restaba capacidad de maniobra para hacer frente a los embates de los partidarios del federalismo.¹³

El segundo intento de organización constitucional, también bajo la forma unitaria de Estado, se llevaría a cabo el 24 de diciembre de 1826 con la sanción de la Constitución de la República Argentina, bajo el auspicio de Bernardino Rivadavia. En ese texto constitucional, en la sección quinta, capítulo III (atribuciones del Poder Ejecutivo), artículo 90, se establecía que el Presidente de la República nombraba y destituía a los Ministros Secretarios de Estado, y del despacho general. A su vez, en esa misma sección, capítulo IV («De los ministros secretarios»), artículo 102, se estipulaba, de manera fehaciente, que serían cinco los cargos de Ministros Secretarios (Cuadro N° 8): de Gobierno, de Negocios Extranjeros, de Guerra, de Marina, y de Hacienda; quienes tendrían a su cargo el despacho de los negocios de la República, al mismo tiempo que invocaba que «autorizarán las resoluciones del Presidente, sin cuyo requisito no tendrán efecto». Asimismo, en el artículo 103 se sostenía que «El Presidente puede reunir accidentalmente el despacho de dos Departamentos al cargo de un solo Ministro», mientras que el artículo 104 rezaba que: «Los cinco Ministros Secretarios, forman el Consejo de Gobierno, que asistirá con sus dictámenes al Presidente, en los negocios de más gravedad y trascendencia».¹⁴

Cuadro N° 8: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según la Constitución de la República Argentina de 1826

Ministerio
1. Ministerio de Gobierno
2. Ministerio de Negocios Extranjeros
3. Ministerio de Guerra
4. Ministerio de Marina
5. Ministerio de Hacienda

Fuente: Elaboración propia en base a Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario (2015), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - INFOJUS, pp. 56 y 58. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf

De manera análoga a lo acaecido con el texto de 1819, la Constitución rivadaviana de 1826 también experimentarían el repudio de las provincias y los sectores partidarios del federalismo. En la medida en que dicha Constitución, tal como ha señalado José Pablo Feinmann ([1982] 1996), era una «Constitución a priori, dictada sin tener en cuenta las reales necesidades del país». En efecto, el texto de 1826 adolecía de una confianza ciega en el ordenamiento de la realidad política local a partir de las «luces de la Razón» y en el «Progreso» indefinido que habría de llevar a la nación argentina a integrarse en el curso de la «Civilización» signada por las principales potencias europeas como Inglaterra y Francia.

Rivadavia, discípulo de Condorcet, admirador de Bentham, había padecido agudamente —tan agudamente como Moreno— los vicios del iluminismo: una ciega confianza en el poder de la razón y en su aptitud para dar una organización racional a la sociedad humana.¹⁵

Luego de varias décadas de frustraciones políticas y luchas intestinas (especialmente entre unitarios y federales), y, más específicamente, tras la derrota de Juan Manuel de Rosas en la batalla de Caseros el

13 Cfr. Basterra (2015), p. 12.

14 Cfr. Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario (2015), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - INFOJUS, p. 58. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf

15 Cfr. Feinmann ([1982] 1996), p. 90.

3 de febrero de 1852, se abriría el espacio para la organización nacional definitiva.¹⁶ Con la sanción de la Constitución Nacional, el 1º de mayo de 1853, se daría un paso fundamental en esa dirección. En el marco de la nueva carta magna tendrían expresión cabal la designación y remoción de los ministros secretarios del Poder Ejecutivo, así como también sus atribuciones y su naturaleza. En efecto, en la sección 2, capítulo 3 («Atribuciones del Poder Ejecutivo»), artículo 83, inciso, 10, se establecía que el Presidente de la Nación «... por si solo nombra y remueve los Ministros del despacho, los oficiales de sus Secretarías, los Agentes Consulares, y demás empleados de la administración, cuyo nombramiento no esté reglado de otra manera por esta Constitución».¹⁷

Por otro lado, en el capítulo IV («De los Ministros del Poder Ejecutivo»), artículo 84, se estipulaba que serían cinco los Ministros Secretarios (Cuadro N° 9): del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia, Culto e Instrucción Pública, y de Guerra y Marina. Al mismo tiempo que se sentenciaba que tendrían a su cargo el despacho de los Negocios de la Confederación Argentina (luego, con la reforma constitucional de 1860, dice de la «Nación»)¹⁸, y refrendarían y legalizarían los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito los mismos carecían de eficacia. Asimismo, se establecía que una ley deslindaría los ramos del respectivo despacho de los ministros.¹⁹

Cuadro N° 9: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según la Constitución de la Nación Argentina de 1853

Ministerio
1. Ministerio del Interior
2. Ministerio de Relaciones Exteriores
3. Ministerio de Hacienda
4. Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública
5. Ministerio de Guerra y Marina

Fuente: Elaboración propia en base a *Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario* (2015), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - INFOJUS, pp. 150 y 152. Disponible en: http://www.saij.gov.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf

La primera ampliación en cantidad de ministerios del Poder Ejecutivo se propició, mediante la Reforma Constitucional sancionada el 15 de marzo de 1898, bajo el segundo mandato presidencial de Julio A. Roca.²⁰ El texto de la Ley 3507, de septiembre de 1897, por medio del cual se convocaba a la reforma parcial de la Constitución Nacional expresaba, en su artículo 1º, que era menester reformar ciertas disposiciones de la carta magna, entre las cuales se incluía la necesidad de modificar la cantidad de ministros del Poder Ejecutivo. Tal como señala Alberto Bianchi (2015):

16 Cfr. Dalla Vía (2015), p. 124.

17 Cfr. *Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario* (2015), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - INFOJUS, p. 150. http://www.saij.gov.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf

18 Tal como señala Alberto Dalla Vía, apenas se decidió la convocatoria al Congreso Constituyente que habría de reunirse en la ciudad de Santa Fe, la provincia de Buenos Aires decidió que no enviaría sus representantes delegados a dicho congreso, dando inicio a un proceso de secesión que acabaría en la creación del Estado de Buenos Aires y en la sanción de una constitución propia en 1854. Luego, con la reforma constitucional de 1860, se produciría la incorporación de Buenos Aires al resto de las provincias. Cfr. Dalla Vía (2015), pp. 124-125.

19 El 11 de agosto de 1856 se sancionó la Ley 80, por medio de la cual se deslindaban, organizaban y distribuían los despachos y competencias de los cinco ministerios comprendidos por la Constitución Nacional de 1853. En ese orden de ideas, se fijaban las funciones del Ministerio del Interior (artículo 1º), del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 2º), del Ministerio de Hacienda (artículo 3º), del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública (artículo 4º), y del Ministerio de Guerra y Marina (artículo 5º). Cfr. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/168960/norma.htm>

20 Cfr. *Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario* (2015), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - INFOJUS, pp. 176 y 179. http://www.saij.gov.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf

Menos problemática fue la reforma del art. 87. En su redacción anterior —que venía del art. 84 del texto original de 1853— el art. 87 establecía cinco ministerios y designaba específicamente cuáles eran las carteras de gobierno. La Reforma de 1898 —en la sesión ordinaria del 8 de marzo— incrementó a ocho la cantidad de ministerios y eliminó la designación expresa de sus carteras. Tal vez lo más destacable del debate, desde el punto de vista constitucional, fue la intervención del convencional Carrasco, preguntándose si era conveniente que la Constitución fijara expresamente el número de ministros, o si era preferible delegar esta atribución en el Congreso. En esa oportunidad prevaleció la primera tesis, luego modificada por la Reforma de 1994, que eliminó en la Constitución toda mención al número de ministros (Bianchi, 2015, p. 176).

En ese sentido, el artículo 87 reformado estipulaba: «Ocho ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros». Poco tiempo después, a partir de la Ley 3727 (sancionada el 10 de octubre de 1898), se organizaban, deslindaban y establecían los ocho ministerios en los cuales se debía dividir el despacho de los negocios de la Nación, según la Reforma Constitucional de 1898. En esa línea, se estipulaba en su artículo 1º, que las carteras eran las siguientes (Cuadro Nº 10): Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, Ministerio de Guerra, Ministerio de Marina, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas. Es dable notar que, en el artículo 6º de la mencionada Ley, se fijaba que «en los casos de duda acerca del Ministerio a que corresponde un asunto este será tramitado por el que designase el Presidente de la República».

Cuadro Nº 10: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según la Reforma Constitucional de 1898 y la Ley 3727

Ministerio
1. Ministerio del Interior
2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
3. Ministerio de Hacienda
4. Ministerio de Justicia e Instrucción Pública
5. Ministerio de Guerra
6. Ministerio de Marina
7. Ministerio de Agricultura
8. Ministerio de Obras Públicas

Fuente: Elaboración propia en base a <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48720/norma.htm>

Es plausible colegir que los cambios introducidos en el gabinete nacional a partir de la Reforma Constitucional de 1898 estuvieron relacionados con los cambios que venía experimentando la economía argentina desde la segunda mitad del siglo XIX y, en especial, desde 1880, cuando, tras la mal llamada «Conquista del desierto»²¹ y la federalización de Buenos Aires como capital de la República²², se completa la unidad nacional y la organización institucional, y se despliega el régimen de acumulación de capital denominado por la historiografía especializada como «modelo agroexportador»; el cual, marcaría

21 «En realidad, ese rótulo es un cruel eufemismo, destinado a justificar la apropiación de un territorio supuestamente vacío y desviar la atención sobre la necesidad de aniquilar o desplazar a sus ocupantes» (Rapoport, 2020, p. 42).

22 Cfr. Rapoport (2020), p. 33.

el rumbo de la economía y la sociedad argentinas hasta su colapso definitivo con la crisis internacional de 1930.

Si se repara en la configuración del gabinete nacional de 1898 y se lo compara con el de 1853, cabe destacar, además del desdoblamiento de la cartera de Guerra y Marina, la creación del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Obras Públicas. Esto último, en buena medida, es dable de ser interpretado como parte de las respuestas que las élites ilustradas del régimen oligárquico-conservador a ciertas cuestiones problemáticas que se debían resolver en aras de la consolidación de la organización nacional y el aprovechamiento de las «ventajas comparativas». Lo que le permitía a la economía argentina insertarse de manera «exitosa» en la nueva división internacional del trabajo como país productor y exportador de bienes primarios a partir de la fertilidad de la región pampeana para la producción agropecuaria. En efecto, tal como señala Susana Torrado (2010):

Las transformaciones que experimenta la economía argentina a partir de la segunda mitad del siglo XIX están directamente determinadas por la coyuntura de los mercados internacionales de materias primas, signada en ese entonces por el notable acrecentamiento de su demanda en los países que se consolidaban como centros industriales, fundamentalmente en Europa. Se induce así una nueva división internacional del trabajo que favorece la incorporación a la economía mundial de las regiones productoras de bienes primarios, vía la inversión de capitales y las migraciones internacionales desde el centro a la periferia (Torrado, 2010, p. 23).

Uno de esas tareas prioritarias que debía atender con premura la élite gobernante, a fin de vehicular dicha inserción en las corrientes del comercio internacional, en particular, a través de un vínculo estrecho con Gran Bretaña, estaba referida a la necesidad de atraer nuevos capitales externos que propiciaran el desenvolvimiento de formas modernas de la producción agropecuaria y, asociado a ello, la puesta en marcha de un sistema nacional de transporte (sobre todo, basado en el tendido de la red ferroviaria), capaz de permitir el traslado de las mercancías agrarias hasta los puertos de embarcación y el desplazamiento de personas en consonancia con los ritmos de la nueva dinámica económica agroexportadora.²³

En ese sentido, tal como lo indica Mario Rapoport (2020), la puesta en producción de la potencial riqueza agropecuaria exigió la maduración de una serie de inversiones en bienes intermedios y de capital, que se realizaron sobre todo en los primeros años de vigencia del modelo agroexportador, a fin de propender, entre otras cosas, a la extensión de las vías férreas y la construcción de obras de infraestructura²⁴ acorde con los circuitos económicos y migratorios. De allí que esos cambios se vieran reflejados en la composición del gabinete nacional con la ya mencionada creación de las carteras de Agricultura y Obras Públicas.

Tras varias décadas de vigencia de los postulados de Reforma Constitucional de 1898 en materia de organización ministerial, sería recién en un contexto signado por profundos cambios económicos, políticos, sociales y culturales que se produciría una reconfiguración del aparato del Estado durante el primer gobierno peronista. En consonancia con dichas transformaciones, a través de la sanción de la Constitución de 1949, se llevaría a cabo una ampliación en la cantidad de carteras ministeriales que, en buena medida, reflejaría la complejización del nuevo mapa social y político de la Argentina bajo el régimen de acumulación de capital asentado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

23 Cfr. Torrado (2010), p. 23.

24 Cfr. Rapoport (2020), p. 77.

El 7 de julio de 1949, en virtud de lo estatuido por la nueva carta magna, se sancionó la Ley 13.529. Por medio de esta norma se derogaban las disposiciones emanadas de la Ley 3727 de 1898 y sus normativas complementarias. Asimismo, se fijaban las competencias para cada Secretaría de Estado en que se dividían los despachos de los negocios de la Nación. En ese sentido, establecía, de conformidad con lo estipulado en el artículo 84 de la Constitución Nacional de 1949, la configuración del gabinete nacional a partir de los siguientes ministerios (Cuadro N° 11):

Cuadro N° 11: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según la Constitución Nacional de 1949 y la Ley 13529

Ministerio
1. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
2. Ministerio del Interior
3. Ministerio de Justicia
4. Ministerio de Educación
5. Ministerio de Salud Pública
6. Ministerio de Comunicaciones
7. Ministerio de Asuntos Políticos
8. Ministerio de Hacienda
9. Ministerio de Economía
10. Ministerio de Finanzas
11. Ministerio de Industria y Comercio
12. Ministerio de Obras Públicas
13. Ministerio de Agricultura y Ganadería
14. Ministerio de Trabajo y Previsión
15. Ministerio de Transportes
16. Ministerio de Defensa Nacional
17. Ministerio de Ejército
18. Ministerio de Marina
19. Ministerio de Aeronáutica
20. Ministerio de Asuntos Técnicos

Fuente: Elaboración propia en base a <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48721/norma.htm>

Uno de los primeros rasgos que resaltan de la estructura orgánica del Estado Nacional, emergente tras la Constitución de 1949 y la Ley 13.529, es la expansión de las carteras ministeriales dedicadas a los asuntos económicos, financieros y productivos. En esa estructura quedaba plasmada, en gran medida, el proyecto político-institucional del peronismo mediante el apuntalamiento, entre otras cuestiones, del proceso de industrialización sustitutiva que se había iniciado de manera incipiente durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918), y que, luego, tras el crac de 1929, habría de modificar la fisonomía de la economía y la sociedad argentinas. De ahí en más el Estado cobraría un rol protagónico en la economía mediante una significativa intervención, en un primer momento limitada a la introducción de ciertas herramientas de política económica susceptibles de manejar la coyuntura y morigerar el impacto de la crisis internacional, y luego, a partir de 1933 (bajo el gobierno conservador de Agustín P. Justo) de la implementación de un conjunto de medidas más abarcativas y de más largo alcance, tendientes a una mayor regulación y orientación de la economía argentina.²⁵

²⁵ Cfr. Rapoport (2020), pp. 218-219.

Porque una de las principales consecuencias de la crisis de 1930 fue la modificación sustancial del sistema que había regido hasta entonces el comercio internacional, sobre todo entre el centro y la periferia. En la Argentina, las consecuencias de la depresión fueron inmediatas y se tradujeron en disminución de las exportaciones, deterioro de la relación de intercambio entre los productos nacionales y los bienes de importación, drástica disminución de la entrada neta de capitales, aumento de los servicios de la deuda externa, cierre del país a la inmigración extranjera, etc. Razones todas que explican el viraje sustancial de la orientación de los modelos de acumulación a partir de 1930 (Torrado, 2010, p. 27).

En ese sentido, sobresalían la presencia de cinco ministerios (Economía, Hacienda, Industria y Comercio, Finanzas, de Agricultura y Ganadería), más las carteras de Obras Públicas y de Transporte, destinadas a atender los temas de la agenda económica, en el marco de una profundización en la concepción que pregonaba el rol activo del Estado en materia de intervención sobre la economía.²⁶

En ese orden de ideas, cabe recordar, tal como puntualiza Ricardo Martínez Mazzola (2012), que dicha temática había sido objeto de debate parlamentario en 1948 en el seno de la CÁMARA DE DIPUTADOS EN LOS MOMENTOS EN QUE SE DISCUTÍA LA NECESIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. En el recinto se expresaron varios diputados peronistas en un tono de crítica acerba sobre los postulados del liberalismo económico de la carta magna de 1853 que impedían, según la mirada de los legisladores peronistas, una adecuada respuesta a las necesidades económicas y sociales del pueblo argentino.²⁷ Entre los comentarios que reseñaban con acrimonia los lineamientos de la Constitución de 1853 y que, al mismo tiempo, enfatizaban la necesidad de ahondar en la intervención del Estado en la economía, se destacaban los del diputado peronista Joaquín Díaz de Vivar, quien planteaba:

Una Constitución que imposibilita la intervención estatal en los problemas de la economía (...) una Constitución que protege la propiedad privada con sus perfiles clásico, (...) una Constitución que sólo es expresión de un sector de la población (...) una Constitución, en suma, que cumplió brillantemente su destino al servir a la democracia política, resulta ya, en mi opinión, angosta e inadecuada para proteger y dar vigencia a una democracia social (Cámara de Diputados 1948, p. 2667, citado por Martínez Mazzola, 2012, p. 81).

En esa línea, el proyecto político peronista y su modelo de integración social nacional-popular, requería una participación activa del Estado a fin de brindarle la necesaria cobertura política y social a los sectores populares en general y a la clase obrera en particular, y dando lugar a un nuevo proceso de movilidad ascendente, y, de lo que algunos autores, como Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza (2002), han denominado como la «democratización del bienestar».

La novedad del peronismo en el poder consistió en que el Estado se ocupó de allanarles el camino, removiendo los obstáculos y ampliando los procesos que venían ocurriendo en la economía nacional (Torre y Pastoriza, 2002, p. 278).

En virtud de esos objetivos de integración y democratización del bienestar, también cabe hacer hincapié en la creación del Ministerio de Salud Pública en 1949 y, bajo la gestión del Dr. Ramón Carrillo, en el

26 Tal como señala José Pablo Feinmann, «El intervencionismo no era nuevo en nuestro país. Luego de la crisis de 1929 (y luego de la aparición del contundente texto de Keynes, *The end of laissez faire*, de 1926) los ganaderos de la década infame decidieron recurrir a las bondades de un Estado que, en fin de cuentas, los representaba por completo, para paliar los tremendismos de esa crisis» (Feinmann, [1974] 2015, p. 167).

27 Cfr. Martínez Mazzola (2012), pp. 80-81.

despliegue de un accionar gubernamental de una extensión sin precedentes hasta ese momento en la Argentina. Dicho accionar implicó en relativamente poco tiempo, entre otras cuestiones de gran relevancia social y sanitaria, la duplicación y el mejoramiento de la oferta de atención médica, la construcción de hospitales y centros de salud, la realización de amplias campañas para la erradicación de enfermedades y la puesta en marcha de medidas de concientización y educación sanitaria de la población.²⁸

No obstante, sin renegar de los postulados del artículo 40 de la Constitución de 1949 que fijaban el intervencionismo estatal en la economía, este andamiaje del Estado Nacional experimentaría algunas modificaciones bajo el segundo mandato presidencial de Juan Domingo Perón, a partir de la sanción, el 25 de junio de 1954, de una nueva Ley orgánica de ministerios. En efecto, por medio de la Ley 14.303, se establecía un reordenamiento de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional. En virtud de esta normativa se fijaban las atribuciones y competencias de las siguientes carteras ministeriales (Cuadro N° 12):

Cuadro N° 12: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según la Ley orgánica de ministerios 14303 (25 de junio de 1954)

Ministerio
1. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
2. Ministerio del Interior y Justicia
3. Ministerio de Trabajo y Previsión
4. Ministerio de Educación
5. Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública
6. Ministerio de Comunicaciones
7. Ministerio de Obras Públicas
8. Ministerio de Transportes
9. Ministerio de Hacienda
10. Ministerio de Agricultura y Ganadería
11. Ministerio de Industria
12. Ministerio de Comercio
13. Ministerio de Finanzas
14. Ministerio de Ejército
15. Ministerio de Marina
16. Ministerio de Aeronáutica

Fuente: Elaboración propia en base a <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166323/norma.htm>

Tras el golpe de Estado de septiembre de 1955 y el derrocamiento del gobierno democrático del presidente Juan Domingo Perón, la organización ministerial del Poder Ejecutivo Nacional sufriría diversos cambios en función del rol que las autoridades de la autodenominada «Revolución Libertadora» (1955-1958) le asignaban al Estado, sobre todo, en materia de asuntos económicos. Por medio del Decreto-Ley 5600, dictado el 15 de diciembre de 1955, y firmado por el presidente de facto Aramburu y el vicepresidente de facto Rojas, se estipulaba la reforma de la Ley orgánica de ministerios 14.303. Dicha reforma se encaraba en virtud de que los gobernantes de la dictadura de la «Revolución Libertadora» consideraban que la Ley 14.303 no delimitaba «correctamente» las competencias y atribuciones de cada ministerio e, incluso, se habrían producido, en algunos casos «superposiciones» de funciones en más de una cartera

28 Cfr. Torre y Pastoriza (2002), pp. 291-294.

ministerial y, en otros casos, «disociaciones» de atribuciones que debían estar concentradas en un mismo ministerio.²⁹

En ese orden de ideas, se destacaba, en especial, la temática de las migraciones y las funciones de policía de la navegación como ejemplo de «superposición» de competencias entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia. A tal efecto, se establecían los siguientes ramos ministeriales y sus respectivas atribuciones: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores y Culto; 3) Justicia; 4) Trabajo y Previsión; 5) Educación; 6) Asistencia Social y Salud Pública; 7) Comunicaciones; 8) Obras Públicas; 9) Transportes; 10) Hacienda; 11) Agricultura y Ganadería; 12) Industria; 13) Comercio; 14) Finanzas; 15) Ejército; 16) Marina; y 17) Aeronáutica.

Al poco tiempo de esta reforma, introducida en la estructura orgánica del Estado Nacional por intermedio de lo dispuesto en el artículo 2º de la «Proclama del Gobierno Provisional» de fecha 27 de abril de 1956 y del Decreto-Ley 10.351 dictado el 8 de junio de 1956, el gobierno de facto establecía que el despacho de los negocios de la Nación se distribuiría entre los siguientes ministerios: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores y Culto; 3) Educación y Justicia; 4) Trabajo y Previsión; 5) Asistencia Social y Salud Pública; 6) Ejército; 7) Marina; 8) Aeronáutica; 9) Hacienda; 10) Agricultura y Ganadería; 11) Comercio e Industria; 12) Obras Públicas; 13) Comunicaciones y Transportes. Asimismo, estipulaba la creación de una serie de organismos de consejo y coordinación tales como el Consejo de Gabinete, el Consejo Económico Social y el Estado Mayor de Coordinación.

Ya bajo el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962) se sancionaría, el 11 de junio de 1958, una nueva ley orgánica de ministerios (Ley 14.439). Por medio de esta norma se establecía el número de ministerios y sus competencias, en virtud de que la reforma constitucional del 14 de noviembre de 1957 (que reinstalaba la vigencia de la Constitución de 1853) no estipulaba expresamente la cantidad de carteras ministeriales. En ese orden de ideas, se retomaba la tradición de distribuir los despachos de los negocios de la Nación en 8 (ocho) ministerios integrantes del gabinete nacional: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores y Culto; 3) Economía; 4) Educación y Justicia; 5) Defensa Nacional; 6) Asistencia Social y Salud Pública; 7) Trabajo y Seguridad Social; 8) Obras y Servicios Públicos.³⁰

Una nueva reconfiguración de la Administración Pública Nacional tendría lugar bajo la dictadura de la autoproclamada «Revolución Argentina» (1966-1973). En virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 5º del «Estatuto de la Revolución Argentina», el presidente de facto Juan Carlos Onganía estipulaba, mediante la llamada «Ley» 16956 del 23 de septiembre de 1966, un reordenamiento del gabinete nacional signado por la absorción y la fusión de misiones y funciones en una menor cantidad de ramos ministeriales. En efecto, algunas de las carteras que venían funcionando hasta el momento fueron incorporados como secretarías de Estado bajo la órbita de otros ministerios. En ese sentido, el gabinete nacional quedó reestructurado del siguiente modo: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores y Culto; 3) Economía y Trabajo; 4) Defensa; 5) Bienestar Social.³¹

En cierta forma, el gobierno de la «Revolución Argentina» anticipaba buena parte de los lineamientos y de la retórica que marcaría a las políticas económicas de corte liberal que luego se plasmarían en la Argentina a partir de mediados del decenio de 1970. En especial, el enfoque supuestamente «eficientista» y «modernizador» de las estructuras económicas y del aparato del Estado que se proclamaría desde la gestión de Adalberto Krieger Vasena como ministro de Economía desde enero de 1967 hasta junio de

29 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166951/norma.htm>

30 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166484/norma.htm>

31 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46823/norma.htm>

1969³², basado, entre otras cosas, en una política de «racionalización» de aquellas actividades consideradas «ineficientes» y «deficitarias». De allí que, no casualmente, uno de los principales objetivos de su plan económico haya sido la reducción del déficit fiscal y de cierto «reordenamiento» estatal.

El 20 de octubre de 1969, en las postrimerías del gobierno de Onganía y en un marco de creciente conflictividad social y tensión política, se dictaba la denominada «Ley» 18.416, la cual invocando, nuevamente, el artículo 5º del «Estatuto de la Revolución Argentina», estipulaba una reconfiguración del gabinete nacional a partir del establecimiento de las siguientes carteras: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores y Culto; 3) Economía y Trabajo; 4) Cultura y Educación; 5) Defensa; 6) Bienestar Social; 7) Obras y Servicios Públicos; y 8) Justicia.³³

Con el restablecimiento de la democracia en 1973, se sancionó, el 10 de agosto de ese año, la Ley 20.524; a través de la cual se estableció un reordenamiento del gabinete nacional y se modificaron las designaciones y atribuciones de los distintos ministerios que componían el Poder Ejecutivo Nacional. La cantidad de ministerios fijada se mantuvo en 8 (ocho) carteras. A su vez, dicha cifra fue distribuida en sus misiones y funciones en los siguientes ramos ministeriales: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores y Culto; 3) Justicia; 4) Defensa; 5) Economía; 6) Cultura y Educación; 7) Trabajo; 8) Bienestar Social.³⁴

El 24 de marzo de 1976 se produjo una nueva interrupción del orden constitucional en la Argentina. La cruenta dictadura del autodenominado «Proceso de Reorganización Nacional» (1976-1983), mantuvo, en líneas generales, durante los primeros años de su gestión la cantidad de 8 (ocho) ministerios en el organigrama de la Administración Pública Nacional. Solamente, se sumó como una novena cartera, con una efímera duración (1976-1978), el Ministerio de Planeamiento a cargo, primero, del Gral. Ramón Genaro Díaz Bessone, y, luego, sucedido por el Gral. Carlos Enrique Laidlaw.

Lo novedoso de la «arquitectura» institucional del «Proceso» estuvo vinculado con el esquema de distribución «tripartita» de los cargos dentro del gabinete nacional entre el Ejército, la Marina y la Aeronáutica. En efecto, el régimen instaurado a partir del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 tendría como rasgo característico el hecho de ser conducido por las tres fuerzas armadas. La Junta Militar, integrada por los tres comandantes, sería el órgano que detentaría el control supremo del Estado. A su vez se establecería un peculiar andamiaje institucional en el que las tres armas se repartirían en partes iguales los distintos cargos gubernamentales.³⁵ Este esquema de gobierno traería aparejados una serie de conflictos inter e intrafuerzas que tornaría hartamente dificultosa la gestión de los asuntos públicos. La rivalidad y la competencia histórica entre las tres fuerzas, en especial entre el Ejército y la Marina, se intensificarían al extremo, dado ese complejo entramado institucional, aun dentro del gabinete nacional y pese a la creación del ya referido Ministerio de Planeamiento.

El Ministerio de Planeamiento fue, de los «ministerios militares» del Proceso, el de existencia más efímera. Pensado como un «gran coordinador» de la estructura ministerial, fue creado en octubre de 1976 por Ley 21.431, y generó importantes conflictos en el seno del gobierno militar. Esta cartera fue, al igual que la de Interior, territorio exclusivo del Ejército. Así, como ministros fueron designados generales con importantes carreras profesionales, y con posiciones clave dentro de la estructura represiva (Canelo, 2016, p. 65).

32 Cfr. Rapoport (2020), pp. 532 y 983.

33 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166159/norma.htm>

34 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166179/norma.htm>

35 Aunque algunos puestos de relieve fueron reservados para civiles que ocuparon cargos en distintos organismos y empresas públicas. Un caso paradigmático sería el José Alfredo Martínez de Hoz al frente del Ministerio de Economía. Para más detalle véase Iramain (2012), p. 42.

La última dictadura cívico-militar fue una suerte de «revolución desde arriba»³⁶, «revolución burguesa»³⁷, «modernización conservadora»³⁸, o «cruzada restauradora»³⁹ que se habría propuesto alterar radicalmente la ecuación de poder político y social en la Argentina⁴⁰ y refundar el *ethos* de la sociedad, imponiendo una concepción economicista, individualista y atomista de la ciudadanía y de la vida social.⁴¹ Pretendiendo, en lo esencial, domeñar a una clase obrera «díscola» y a sus entidades representativas, pero también a una fracción del empresariado, en especial a las pequeñas y medianas firmas.⁴²

El diagnóstico sobre el cual se habría apoyado dicha «revolución» sería el de estar en presencia de una «sociedad enferma», azotada por la «guerrilla» y por una aguda crisis social y económica, cuyos orígenes se remontarían a la segunda posguerra, o incluso al decenio de 1930. Desde esta visión, tanto el «populismo» como el «desarrollismo» habrían sido las dos caras de una misma moneda, los antecedentes inmediatos de una sociedad altamente movilizada y del «virus subversivo». Ambos habrían azuzado esos «males» al fomentar, si bien con diferencias, el crecimiento industrial como eje ordenador de la economía y la sociedad argentinas.⁴³

En función de ese diagnóstico, se esperaba que el resultado final de esa «revolución desde arriba» fuera, en primer lugar, la erradicación del «virus subversivo», en tanto patología totalmente ajena y externa a la esencia del «ser nacional». En segundo término, en consonancia con la visión «oligárquico conservadora», el desmantelamiento, de lo que, a su juicio, eran las bases de la profunda «distorsión» que afectaba a la economía doméstica: es decir, el proteccionismo industrial y la fuerte intervención del Estado.⁴⁴ Y, en tercer lugar, el surgimiento de un conjunto de nuevos actores económicos y sociales capaces de asegurar una dominación social estable.⁴⁵

Sin embargo, ese proyecto «transformador», en lo que respecta al desmantelamiento del Estado, en la práctica, lejos de ese propósito, implicó la *expansión económica del Estado subsidiario*⁴⁶, en el marco de una *gestión gubernamental liberal-corporativa*⁴⁷, y dio lugar a un significativo deterioro en la calidad de la misma. Efectivamente, para algunos autores, el «Proceso» conllevó un verdadero «salto cualitativo» en la crisis del Estado⁴⁸ que la Argentina venía padeciendo, con mayor intensidad, desde el derrocamiento del gobierno de Perón en 1955.

36 Cfr. Sidicaro (2001), p. 29.

37 Cfr. Cavarozzi (2006), p. 56.

38 Cfr. Sidicaro (2001), p. 29.

39 Cfr. Novaro y Palermo (2003), p. 33.

40 Cfr. Cavarozzi (2006), p. 61.

41 Cfr. Novaro y Palermo (2003), p. 37.

42 Cfr. Cavarozzi (2006), p. 61; Novaro y Palermo (2003), p. 37.

43 Cfr. Cavarozzi (2006), p. 56; Iramain (2012), p. 43.

44 Cfr. Novaro y Palermo (2003), p. 37.

45 Cfr. Sidicaro (2001), p. 29.

46 Cfr. Schvarzer (1982), pp. 13-18.

47 Siguiendo a Pucciarelli (2004) se trató, en rigor, no de una gestión plenamente liberal o neoliberal, sino de una gestión liberal-corporativa. Es decir, de aquella gestión que combinó, de manera contradictoria, elementos de tinte liberal (v.g. en el caso argentino el sostenimiento por parte del equipo económico de Martínez de Hoz de una retórica antiestatista, plasmada en el mentado «principio de subsidiariedad del Estado») con otros de cuño corporativo que recelan, entre otras cuestiones, de la puesta en marcha de medidas tendientes a reducir el grado de injerencia de la intervención del Estado en la economía. Cfr. Iramain (2012), p. 22.

48 Durante este período (1955-1976) «el hecho observable más evidente de la crisis estatal fue la acción de la burocracia militar destituyendo a todos los gobiernos civiles de esos veinte años, cuyo origen poco legítimo se hallaba en los vetos y proscripciones impuestos por las mismas fuerzas armadas. Sobre ese fondo de inestabilidad institucional, se crearon de manera contradictoria e inorgánica muchas estructuras burocráticas con funciones mal definidas, o superpuestas, que respondían a presiones de grupos políticos o empresarios, cuyo dominio circunstancial de la situación política incrementaba la crisis de las instituciones» (Sidicaro, 2001, p. 23).

La eliminación de las reglas y procedimientos propios del Estado de derecho, la aplicación sistemática del terrorismo de Estado, el dictado de leyes y decretos de carácter secreto, la subordinación del Poder Judicial, etc., fueron todos signos inequívocos de la «disolución estatal». Otra manifestación de esa desarticulación del poder del Estado estuvo dada por el ya mencionado peculiar esquema tripartito de distribución de los cargos de gobierno y prebendas entre el Ejército, la Marina y la Aeronáutica. Este formato de gobierno basado en un «colegiado tricéfalo», lejos de constituir una suerte de remedo de la división de poderes en una república, constituyó la expresión cabal del faccionalismo y el desmembramiento del poder estatal.

Recién a fines de marzo de 1981, en las vísperas del traspaso del mando presidencial de Videla a Viola, se dispuso, por medio de la llamada «Ley» 22.450, una ampliación en la cantidad de ministerios y una modificación en las misiones y funciones de cada cartera. En concordancia con lo estipulado por el artículo 5° del Estatuto para el «Proceso de Reorganización Nacional», el presidente de facto Videla derogaba las disposiciones de la Ley 20.524 y establecía las competencias y atribuciones de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, quedando conformado de la siguiente manera (Cuadro N° 13):

Cuadro N° 13: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según la Ley 22450 del 27 de marzo de 1981

Ministerio
1. Ministerio del Interior
2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
3. Ministerio de Justicia
4. Ministerio de Defensa
5. Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas
6. Ministerio de Agricultura y Ganadería
7. Ministerio de Industria y Minería
8. Ministerio de Comercio e Intereses Marítimos
9. Ministerio de Obras y Servicios Públicos
10. Ministerio de Cultura y Educación
11. Ministerio de Trabajo
12. Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente
13. Ministerio de Acción Social

Fuente: Elaboración propia en base a <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152076/norma.htm>

Aquí sobresalen, entre otros elementos significativos, cierta «fragmentación» de la cartera económica y la redistribución de sus funciones en distintos ministerios, presumiblemente, en aras de evitar la concentración de poder en un «superministro» de Economía, tal como había sido el caso de Martínez de Hoz bajo la presidencia de Videla. Asimismo, se destacan la recreación del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, y la conformación del Ministerio de Industria y Minería.

En ambos casos, tal como indica Paula Canelo (2016), exhibió la intención original del gobierno de Roberto Viola de consolidar los apoyos de la «fracción industrialista» del Ejército y sus aliados civiles, al mismo tiempo que procuró establecer una aproximación con las corporaciones empresariales del sector industrial, especialmente con la Unión Industrial Argentina (UIA).⁴⁹ En sintonía con las críticas que cier-

49 Cfr. Canelo (2016), p. 69.

tos sectores castrenses y civiles venían dirigiéndole al rumbo que la política económica del «Proceso» había tomado a partir de la gestión de Martínez de Hoz (1976-1981), la cual había virado hacia un nuevo régimen de acumulación de capital basado en la *valorización financiera*⁵⁰, la desindustrialización de la economía argentina y un patrón de distribución regresiva del ingreso.⁵¹

Además, y en concordancia con cierta premisa relativamente más «productivista» y de tentativa de reactivación de la economía doméstica, el breve gobierno de Viola había dispuesto la reedición de un ministerio encargado de los asuntos agropecuarios y, asimismo, la creación de la cartera de Comercio e Intereses Marítimos.⁵²

A fines de 1981, más precisamente el 21 de diciembre de ese mismo año, tendría lugar otro reordenamiento del gabinete nacional, esta vez, mediante el dictado de la «Ley» 22.520. El por entonces ministro del Interior, el vicealmirante Carlos Alberto Lacoste, a cargo de la presidencia de facto de la Nación, estipulaba la derogación de la Ley 22.450 e instituía una nueva normativa sobre la organización y competencias de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional. En esa línea, se disponía que el despacho de los negocios de la Nación se distribuyese entre las siguientes carteras: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores y Culto; 3) Justicia; 4) Defensa; 5) Economía; 6) Obras y Servicios Públicos; 7) Educación; 8) Trabajo; 9) Salud Pública y Medio Ambiente; y 10) Acción Social.⁵³

Pocos días antes de la restauración democrática a fines de 1983, se llevaría a cabo otra reconfiguración del organigrama ministerial, a través de la «Ley» 23.023 y en función de lo estipulado por el artículo 5º del Estatuto para el «Proceso de Reorganización Nacional», el presidente de facto Reynaldo Bignone, establecía el reordenamiento del gabinete nacional, fijando nuevamente el número de 8 (ocho) para las carteras ministeriales, al mismo tiempo que determinaba sus respectivas competencias. En ese marco, el organigrama ministerial, que habría de acompañar la gestión gubernamental democrática del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989), quedaba conformado del siguiente modo (Cuadro N° 14):

Cuadro N° 14: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según la Ley 23023 del 8 de diciembre de 1983

Ministerio
1. Ministerio del Interior
2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
3. Ministerio de Defensa
4. Ministerio de Economía
5. Ministerio de Obras y Servicios Públicos
6. Ministerio de Educación y Justicia
7. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
8. Ministerio de Salud y Acción Social

Fuente: Elaboración propia en base a <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/94041/norma.htm>

50 «Se entiende por valorización financiera a la colocación del excedente por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.) en el mercado interno e internacional. Este proceso, que irrumpe y es predominante en la economía argentina desde fines de la década de los años setenta, se expande debido a que las tasas de interés, o la vinculación entre ellas, supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas y a que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo posibilita la remisión de capital local al exterior al operar como una masa de excedente valorizable y/o al liberar las utilidades para esos fines» (Arceo y Basualdo, 2002, p. 41).

51 Cfr. Iramain (2012), p. 37; Schorr (2005), p. 7.

52 Cfr. Canelo (2016), pp.69-70.

53 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/norma.htm>

Si bien, a lo largo del decenio de 1990, se produjeron otras modificaciones^{54/55} en la estructura organizativa del Estado, a partir de ciertos cambios en lo que concierne a la normativa sobre los ministerios que componían el gabinete nacional, el cambio más significativo se suscitó con la Reforma Constitucional sancionada el 22 de agosto de 1994. Según lo establecido en el capítulo cuarto, artículo 100, de la mencionada reforma, se crea la figura del Jefe de Gabinete de Ministros y se estipula que el número y las competencias de los demás ministros secretarios que tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación será establecida por una ley especial. Por lo cual, no se fija de antemano la cantidad de ministerios, sino que, al igual que en el criterio establecido por la Constitución Nacional de 1949, dicha cantidad se determina por medio de una ley.^{56/57}

Con la asunción presidencial de Fernando de la Rúa, el 10 de diciembre de 1999, se sancionó la Ley 25233. Por intermedio de esta ley se modificaron, ente otras normativas y disposiciones, la cantidad y las competencias de los ramos ministeriales, tal como habían sido estipulados por la Ley 22.520 y por el Decreto 438/92. En ese sentido, se fijaron, junto con la Jefatura de Gabinete de Ministros, las siguientes carteras (Cuadro N° 15):

Cuadro N° 15: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según la Ley 25233 del 10 de diciembre de 1999

Ministerio
1. Jefatura de Gabinete de Ministros
2. Ministerio del Interior
3. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
4. Ministerio de Defensa
5. Ministerio de Economía
6. Ministerio de Infraestructura y Vivienda
7. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
8. Ministerio de Educación
9. Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos
10. Ministerio de Salud
11. Desarrollo Social y Medio Ambiente

Fuente: Elaboración propia en base a <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61394/norma.htm>

54 Uno de esos cambios se sustanció, el 18 de abril de 1991, a través de la Ley 23.930, por medio de la cual se modificó la Ley de Ministerios (según el texto que fuera ordenado en 1983 mediante el Decreto 132/83 del 10 de diciembre de ese mismo año). En ese sentido, se sustituye el artículo 1 del texto de 1983 y se dispuso el despacho de los negocios de la Nación en los siguientes ramos ministeriales: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores y Culto; 3) Defensa; 4) Economía y Obras y Servicios Públicos; 5) Justicia; 6) Cultura y Educación; 7) Trabajo y Seguridad Social; 8) Salud y Acción Social. Cfr. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/330/norma.htm>

55 Otras modificaciones y ordenamientos varios se concretaron, por ejemplo, mediante el Decreto 438 del 12 de marzo de 1992

y mediante la Ley 24.190 sancionada el 16 de diciembre de 1992. Con respecto a esta última norma, se destaca, entre otras cuestiones, el cambio de denominación del por entonces Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que, a partir de este nuevo plexo normativo, pasa a ser designado como Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; incorporándose una serie de funciones a su órbita, tales como las negociaciones económicas y comerciales de carácter internacional con distintos organismos. Cfr. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/588/norma.htm>

56 Cfr. Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario (2015), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - INFOJUS, p. 302. Disponible en: http://www.saij.gov.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf

57 Cfr. Batiz, M. (2019), «En 166 años, la Argentina cuadruplicó la cantidad de Ministerios y creó organigramas con centenares de cargos», en *INFOBAE Económico*, 28 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2019/12/28/en-166-anos-la-argentina-cuadruplico-la-cantidad-de-ministerios-y-creo-organigramas-con-centenares-de-cargos/>

En el tramo final del gobierno de la Alianza (1999-2001), coincidente con la fase terminal (1998-2001) del llamado «Plan de Convertibilidad»⁵⁸, se originaría una serie de trastocamientos en el entramado organizativo del Estado Nacional, en el marco de una de las crisis político-institucionales más graves de la historia argentina. Un ejemplo de ello, se daría a partir del 24 de octubre de 2001, con el dictado del Decreto 1343/2001. Por medio de este instrumento legal se propició un cambio en el gabinete nacional en virtud del artículo 1º, Punto I, inciso e), de la Ley 25414 del 29 de marzo de 2001, que facultaba al Poder Ejecutivo Nacional, hasta el 1º de marzo del año 2002, a modificar la Ley de Ministerios. En lo esencial, el decreto estipulaba un ordenamiento de dicha ley e incorporaba a la Secretaría General de la Presidencia como parte del gabinete nacional, confiriéndole rango y jerarquía ministerial; por lo cual, debía concurrir, en función de razones operativas, a «suscribir y refrendar los decretos, mensajes y proyectos de ley originados en las secretarías del área presidencial, sin perjuicio del refrendo y suscripción del ministro o ministros que correspondan, conforme a la naturaleza de la medida que se trata».⁵⁹

Dos días después de ese ordenamiento se plantearía un nuevo esquema organizativo mediante el Decreto 1366/2001. Por medio de este decreto se produce una nueva reconfiguración del gabinete nacional y una concomitante modificación de la Ley de Ministerios. En lo fundamental, el decreto estipulaba la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, y el Ministerio de Seguridad Social. En ese sentido, quedando conformado el gabinete nacional, además de la Jefatura de Gabinete, por las siguientes carteras: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; 3) Defensa; 4) Economía; 5) Infraestructura y Vivienda; 6) Justicia y Derechos Humanos; 7) Educación; 8) Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos; 9) Salud; 10) Desarrollo Social y Medio Ambiente; 11) Turismo, Cultura y Deporte; 12) Seguridad Social.⁶⁰

Una vez consumada la debacle del esquema monetario de caja de conversión (que implicaba el llamado 1 a 1)⁶¹, convalidada por la sanción de la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario de comienzos de 2002, se asistirá a nuevas alteraciones en la estructura de la Administración Pública Nacional. En ese contexto, un caso ilustrativo de esos cambios en el entramado organizativo se dio con el Decreto 185/2002, firmado por el entonces presidente Eduardo Duhalde, que promovió la incorporación al gabinete nacional, a partir del 3 de enero de 2002, del Ministerio de la Producción.⁶² Ello es susceptible de ser interpretado a la luz de la transición de un régimen de acumulación de capital basado en la valorización financiera, la desindustrialización y el ajuste estructural (1976-2001) a otro patrón de acumulación que procuraba pivotar sobre el crecimiento de las actividades productivas y la economía real.

En ese marco, y en virtud de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional reformada en 1994, el presidente Duhalde, por medio del Decreto «de necesidad y urgencia» 355/2002 del 21 de febrero de 2002, determinaba una modificación de la Ley de Ministerios y sus normativas complementarias. Esta disposición daba lugar a reordenamiento del organigrama ministerial en el que se destacaba el cambio en la denominación del Ministerio de Educación, que pasaba a llamarse Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (anticipando lo que sería la creación de la cartera de Ciencia y Tecnología en diciembre 2007). En ese orden de cosas, el gabinete nacional quedaba constituido, por la Jefatura de Gabinete de Ministros y 10 (diez) ministerios: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores,

58 En ese sentido vale remarcar que el «shock institucional se inició formalmente con las sanciones de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (en agosto y septiembre de 1989, respectivamente), fue a partir de marzo de 1991 cuando, con la sanción de la Ley de Convertibilidad, el mismo cobró una mayor organicidad respecto de la consolidación de aquellos intereses económicos que conformaban el sustento estructural del proyecto socio-político neoconservador iniciado con la última dictadura militar» (Schorr, 2005, p. 46).

59 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69541/norma.htm>

60 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69594/norma.htm>

61 Cfr. Ferrer (2004), p. 320; Rapoport (2020), pp. 791-792

62 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71924/norma.htm>

Comercio Internacional y Culto; 3) Defensa; 4) Economía e Infraestructura; 5) Producción; 6) Justicia y Derechos Humanos; 7) Trabajo, Empleo y Seguridad Social; 8) Desarrollo Social; 9) Salud; y 10) Educación, Ciencia y Tecnología.⁶³

Otro cambio sustantivo, a poco del recambio presidencial que llevaría a la primera magistratura del país a Néstor Kirchner, se produjo el 24 de mayo de 2003 con la firma del Decreto 1282/2003, a través del cual se unificaban los Ministerios de Economía y de la Producción en una sola cartera de Estado y se creaba el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.⁶⁴

La puesta en marcha del proyecto político y económico representado por los gobiernos kirchneristas se sustentó, en buena medida y en gran parte del período 2003-2015, en un conjunto de políticas públicas cuyo correlato fueron importantes tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y del producto industrial, y en un cambio sustantivo en la orientación de la intervención estatal en contraste con lo acaecido bajo el período 1976-2001.⁶⁵ En ese marco, uno de los hitos más significativos en términos de la estructura organizativa del Estado estuvo dado en diciembre de 2007 con la sanción de la Ley 26.338. Por medio de esta ley se efectuó una modificación en la Ley de Ministerios y, en particular, se sustituyó el artículo 1º de esa norma (según el texto ordenado por el Decreto 438/92) y se dispuso la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. A través de ese dispositivo legal (Ley 26.338) se propendió a afianzar un nuevo ordenamiento ministerial (Cuadro N° 16).

Cuadro N° 16: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según la Ley 26.338 del 5 de diciembre de 2007

Ministerio
1. Jefatura de Gabinete de Ministros
2. Ministerio del Interior
3. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
4. Ministerio de Defensa
5. Ministerio de Economía y Producción
6. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
7. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
8. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
9. Ministerio de Desarrollo Social
10. Ministerio de Salud
11. Ministerio de Educación
12. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

Fuente: Elaboración propia en base a <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135314/norma.htm>

Durante los gobiernos kirchneristas se pautaron diversas modificaciones en la estructura orgánica del Estado Nacional mediante la creación de nuevas carteras ministeriales. En ese sentido, cabe destacar, por ejemplo, la rehabilitación del Ministerio de Producción (Decreto 2025/2008); la conformación del Ministerio de Industria y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (ambos estatuidos por medio del Decreto 1366/2009); la creación del Ministerio de Turismo (Decreto 919/2010), del Ministerio de

63 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72483/norma.htm>

64 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/85520/norma.htm>

65 Cfr. Schorr (2018), p. 119.

Seguridad (Decreto 1993/2010) y del Ministerio de Cultura (Decreto 641/2014). En virtud de este último decreto, el organigrama ministerial quedaba constituido de la siguiente manera (Cuadro N° 17):

Cuadro N° 17: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según el Decreto 641/2014 (6 de mayo de 2014)

Ministerio
1. Jefatura de Gabinete de Ministros
2. Ministerio del Interior
3. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
4. Ministerio de Defensa
5. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
6. Ministerio de Industria
7. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca;
8. Ministerio de Turismo
9. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
10. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
11. Ministerio de Seguridad
12. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
13. Ministerio de Desarrollo Social
14. Ministerio de Salud
15. Ministerio de Educación
16. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
17. Ministerio de Cultura

Fuente: Elaboración propia en base a <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/229556/norma.htm>

Con la asunción, el 10 de diciembre de 2015, del gobierno de la alianza Cambiemos, y en el marco de un viraje en términos de la concepción sobre la orientación de la intervención estatal en distintas esferas de la vida económica, social, política y cultural, se asistió a una modificación en la estructura orgánica del Estado nacional. En ese sentido, mediante el Decreto 13/2015 el por entonces presidente Mauricio Macri establecía la modificación del artículo 1° de la Ley de Ministerios. Aquí se destaca la creación del denominado Ministerio de Modernización, como una de las «innovaciones» en materia organizativa de la Administración Macri. Dicho ministerio habría de cobrar, en el marco de un discurso «eficientista», gran protagonismo en la puesta en marcha de un vasto plan de ajuste y «racionalización» de los planteles laborales del Estado (Cuadro N° 18):

Cuadro N° 18: Cantidad de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, según el Decreto 13/2015 (10 de diciembre de 2015)

Ministerio
1. Jefatura de Gabinete de Ministros
2. Interior, Obras Públicas y Vivienda
3. Relaciones Exteriores y Culto
4. Defensa
5. Hacienda y Finanzas Públicas
6. Producción

7. Agroindustria
8. Turismo
9. Transporte
10. Justicia y Derechos Humanos
11. Seguridad
12. Trabajo, Empleo y Seguridad Social
13. Desarrollo Social
14. Salud
15. Educación y Deportes
16. Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
17. Cultura
18. Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
19. Modernización
20. Energía y Minería
21. Comunicaciones

Fuente: Elaboración propia en base a <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm>

Con posterioridad, se produjeron una serie de modificaciones introducidas por el Decreto 174, fechado el 2 de marzo de 2018 y por medio del cual se establecía, en lo esencial, un nuevo «desdoblamiento» de la cartera económica, a partir de la separación entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Finanzas.⁶⁶ Sin embargo, el cambio más relevante, se suscitó poco tiempo después (el 25 de octubre de ese mismo año), mediante el Decreto 958/2018, a través del cual se produjo la supresión de varios ministerios, que fueron transformados en la figura de «Secretarías de Gobierno», como un cargo intermedio entre el de Ministerio y el de Secretaría. En realidad, no eran ni un ministerio ni una secretaría de estado convencional, sino que se trataba de reparticiones que conservaban las remuneraciones de sus titulares al mismo nivel que los ingresos de un típico cargo de ministro, pero quedaban bajo la égida de alguna cartera ministerial.⁶⁷

El 10 de diciembre de 2019, con la asunción de las nuevas autoridades gubernamentales, el presidente Alberto Fernández dictó el Decreto 7/2019 por medio del cual estipuló la modificación del artículo 1º de la Ley de Ministerios (Ley 22.520, texto ordenado por Decreto 438/92, y sus modificatorias), al mismo tiempo que estableció que el Jefe de Gabinete de Ministros y 20 Ministros Secretarios o Ministras Secretarías tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación⁶⁸; entre los que cabe destacar como un hito sumamente significativo, tal como consta en los considerandos del mencionado decreto, la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, en virtud de que:

... responde al compromiso asumido con los derechos de las mujeres y diversidades, frente a toda forma de discriminación y violencia, y en pos de la construcción de una sociedad más igualitaria que promueva la autonomía integral de todas las personas, sin establecer jerarquías entre las diversas orientaciones sexuales, identidades o expresiones de género, siendo estos objetivos prioritarios de gobierno.⁶⁹

66 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307419/norma.htm>

67 De esa manera, el despacho de los negocios de la Nación queda asignado al Jefe de Gabinete de Ministros y a las siguientes carteras: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores y Culto; 3) Defensa; 4) Hacienda; 5) Producción y Trabajo; 6) Salud y Desarrollo Social; 7) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; 8) Justicia y Derechos Humanos; 9) Transporte; 10) Seguridad. Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315725/norma.htm>

68 Cfr. Cuadro N° 1 del presente informe.

69 Cfr. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333138/norma.htm>

Conclusiones

En cuanto a la caracterización de la estructura de la APN en la primera sección del presente informe, se puede inferir, al igual que lo bosquejado en el primer reporte ITESEN de mayo de este año, que en virtud de la cantidad de dependencias y reparticiones las jurisdicciones con mayor peso relativo son las áreas dedicadas a los asuntos económicos, financieros y productivos (en particular, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo Productivo), que en el comienzo de la gestión gubernamental del Frente de Todos son las carteras que cobraron mayor protagonismo, en función de la severa crisis económica legada por los años de administración macrista (2015-2019). En esa línea, las carteras económicas, junto con el Ministerio de Desarrollo Social, siguen detentando un papel relevante en la actual coyuntura signada por la pandemia del COVID-19. Para ello baste consignar, a modo de ejemplo, el rol sumamente destacado del Ministerio de Economía, en diversas cuestiones, entre ellas, en la exitosa reestructuración de la deuda externa pública argentina con los acreedores privados internacionales. No obstante, tal como fuera indicado en el primer informe ITESEN, dicha coyuntura ha propiciado una reconsideración de las prioridades y una reorientación del accionar estatal en aras de garantizar el bienestar de la población, siendo el Ministerio de Salud la autoridad rectora en materia sanitaria. En este último caso, vale la pena enfatizar, una vez más, el accionar eficaz y dinámico que viene desarrollando la cartera de Salud en un contexto sumamente delicado.

En lo que respecta a la descripción y análisis histórico de la conformación del Estado nacional y sus respectivos elencos ministeriales a lo largo del período 1819-2019, es dable señalar que, en gran medida, los cambios operados en cuanto al tamaño, funciones y políticas públicas desplegadas durante dicho lapso se hallan sujetas a los vaivenes y las transformaciones que fue experimentado la vida económica, política, social y cultural de la Argentina. En efecto, si bien se han mantenido, más de las distintas denominaciones, con mayor estabilidad a lo largo del tiempo ciertas carteras (tales como Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Justicia, Economía, etc.), también se ha verificado, por momentos, el crecimiento en el número de ministerios y, en otras ocasiones, se ha constatado el movimiento inverso de disminución en la cantidad de ramos ministeriales.

Ello es plausible de ser imputado, según las diversas coyunturas, a diferentes factores. Uno de ellos es, sin duda alguna, la complejización de la estructura económica y social de la Argentina desde comienzos del siglo XIX hasta la actualidad. En ese sentido, bien vale la pena recordar los aportes de la sociología clásica, sobre cómo las mutaciones estructurales presentan, mediatizadas por el proceso de división del trabajo a una escala macro, un correlato en la complejización y diversificación de la estructura organizativa del Estado. Tal como planteaba el sociólogo francés Émile Durkheim ([1893] 2008), las profundas inflexiones que caracterizaban a las sociedades modernas, en el marco de la consolidación del sistema capitalista, eran susceptibles de traducirse no sólo en una mayor división social y técnica del trabajo en la esfera económica, sino en todo un conjunto de actividades y ámbitos, entre los que destacaba la creciente especialización e interdependencia de las funciones políticas, administrativas y judiciales.⁷⁰ En esa tónica, es posible conjeturar que la Argentina, a lo largo de todo el período bajo análisis, tampoco estuvo exenta de dichas inflexiones y de los concomitantes cambios oficiados en la estructura del Estado nacional.

Máxime en un contexto marcado por hondas transformaciones: tanto en el régimen de acumulación de capital, primero con el modelo agroexportador (1880-1930), luego con la industrialización sustitutiva (1930-1976), posteriormente con el patrón de acumulación basado en la valorización financiera (1976-

⁷⁰ Cfr. Durkheim ([1893] 2008), p. 124.

2001), etc.; como en la estructura social, a partir de los importantes cambios sociodemográficos, desde los grandes movimientos de inmigración externa durante la vigencia del modelo agroexportador, hasta los desplazamientos poblacionales de las migraciones internas bajo el régimen de industrialización por sustitución de importaciones.

Otro factor de suma relevancia (y en consonancia con los elementos antes mencionados), a la hora de explicar, en cierto modo, los cambios operados en la estructura organizativa del Estado y en los elencos ministeriales, es la aparición de nuevos actores sociales y políticos en la arena pública, con nuevas demandas y necesidades, y con diferentes diagnósticos y concepciones ideológicas en torno al papel que le cabía al Estado en la resolución de ciertas cuestiones problemáticas. La correlación de fuerzas y el balance de poder entre esos diferentes actores ha sido, sin hesitación alguna, otro de los elementos que cabe tener en consideración al momento de dar cuenta de los marchas y contramarchas que signaron el derrotero de la estructura orgánica del Estado argentino a lo largo de su historia.

Finalmente, cabe precisar que dicha complejidad y, hasta sofisticación, del aparato estatal, no es sólo privativa de éste último, sino que se ha verificado en diferentes organizaciones en el marco de las sociedades contemporáneas, tales como, por ejemplo, las instituciones universitarias, que han ampliado su oferta académica y sus tareas, de conformidad con cierta masificación de la matrícula, del surgimiento de nuevas actividades de investigación, extensión y transferencia tecnológica, y en virtud de las crecientes demandas de múltiples actores y sectores de la sociedad sobre las universidades y los organismos del sistema científico y tecnológico, que conllevan, entre otras cuestiones, una expansión y diversificación de sus estructuras, misiones y funciones.

...

Referencias

- Arceo, E. y Basualdo, E. (2002). Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía argentina, en Daniel Azpiazu (Ed.), *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Universidad Nacional de Quilmes /FLACSO/IDEP.
- AA.VV. (1999). *Mapa del Estado Argentino. Poder Ejecutivo Nacional 1999*, Conciencia/Fundación Gobierno y Sociedad/Grupo Sophia/GADIS.
- Basterra, M. (2015). Constitución de 1819. Un paso adelante en el proceso de consolidación del Estado Constitucional argentino, en *Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - INFOJUS. http://www.saij.gov.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf
- Batiz, M. (2019). En 166 años, la Argentina cuadruplicó la cantidad de Ministerios y creó organigramas con centenares de cargos, *INFOBAE Económico*, 28 de diciembre de 2019. <https://www.infobae.com/economia/2019/12/28/en-166-anos-la-argentina-cuadruplico-la-cantidad-de-ministerios-y-creo-organigramas-con-centenares-de-cargos/>
- Bianchi, A. (2015). Reforma Constitucional de 1898, en *Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - INFOJUS. http://www.saij.gov.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf
- Campana, J. (2018). Informe N° 14. Organigramay estructura del Estado: Configuración y transformaciones en el cambio de ciclo, Observatorio sobre políticas públicas y reforma estructural, FLACSO-Argentina. <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/12/Informe-14-Observatorio-OPPRE.pdf>
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). Informe N° 1. *Perfil sociológico del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*, Observatorio de las élites argentinas. <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>
- Canelo, P. (2016). La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983, en revista *Historia Crítica*. <http://www.scielo.org.co/pdf/rhc/n62/n62a04.pdf>
- Cavarozzi, M. (2006). *Autoritarismo y Democracia (1955-2006)*, Ariel.
- Círculo de Legisladores de la Nación Argentina / Asociación Argentina de Administración Pública. (2013). *Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional*.
- Dalla Vía, A. (2015). Constitución Nacional de 1853, *Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - INFOJUS. http://www.saij.gov.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf
- Durkheim, É. [1893] (2008). *De la división del trabajo social*. Gorla.
- Feinmann, J. P. [1974] (2015). *El peronismo y la primacía de la política*, Planeta.
- Feinmann, J. P. [1982] (1996). *Filosofía y nación. Estudios sobre el pensamiento argentino*. Ariel.
- Ferrer, A. (2004). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica.
- Iramain, L. D. (2012). Expansión del complejo económico estatal-privado y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación durante la gestión liberal-corporativa. Los casos del sector vial y de la industria siderúrgica (Argentina, 1976-1981), Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, octubre.
- Martínez M., R. (2012). ¿Herederos de Mayo y la Constitución de 1853? Liberalismo y antiliberalismo en el debate sobre la reforma constitucional de 1949. Apuntes CECYP. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/apuntescecyp/article/view/4116>
- Novaro, M. y Palermo, V. (2003). La dictadura militar 1976/1983, Paidós.

- Oszlak, Oscar (comp.) (1984): Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos, Paidós.
- Pucciarelli, A. (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. Alfredo P.(coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura, Siglo XXI*.
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Crítica.
- Schorr, M. (2018). El poder económico de la Argentina bajo los gobiernos kirchneristas. Un análisis a partir del panel de grandes empresas, Schorr, M. (coord.) *Entre la década ganada y la década perdida*. Batalla de ideas.
- Schorr, M. (2005). Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina, noviembre.
- Schvarzer, J. (1982). *Expansión económica del estado subsidiario 1976-1981*, CISEA,
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Libros del Rojas.
- Torrado, S. (2010). Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social, Torrado, S. (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*, tomo I, Edhasa.
- Torre, J. C., y Pastoriza, E. (2002). La democratización del bienestar. *Nueva Historia Argentina*, tomo VIII, Sudamericana.

