

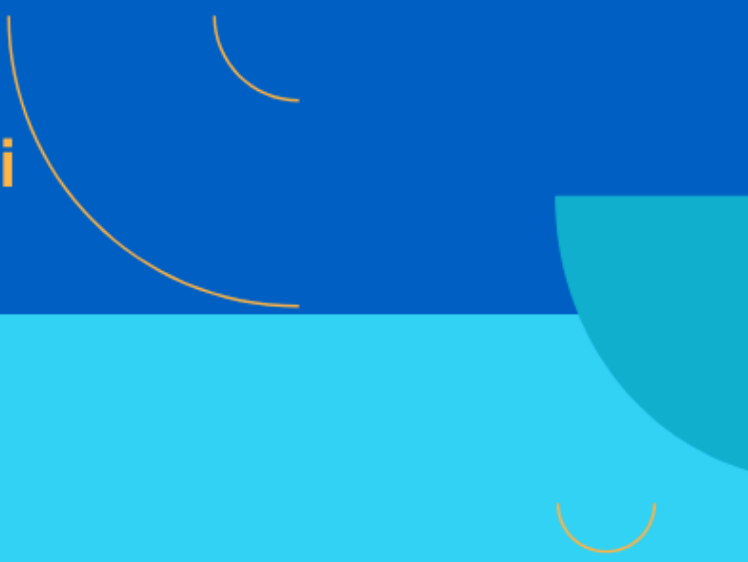


Observatorio de las Elites

Informe de Investigación N° 16

Entre la fragmentación y la inestabilidad.
Análisis del Ministerio de Capital Humano
(2023-2025)

Ana Castellani
Gustavo Motta y
Damián Pierbattisti



**OBSERVATORIO
DE LAS ELITES**
CITRA UMET-CONICET

RESUMEN

La creación del Ministerio de Capital Humano representa uno de los ensayos institucionales más audaces del gobierno de Javier Milei. Concebido como un dispositivo de concentración funcional y centralización estratégica, su arquitectura inicial apostó por una gestión tecnocrática orientada a la eficiencia, la modernización estatal y la supresión de intermediaciones burocráticas. No obstante, el despliegue concreto del ministerio ha evidenciado tensiones estructurales entre el diseño propuesto y las capacidades reales —materiales, institucionales y humanas— para sostenerlo. Este informe analiza dicho desfasaje, explorando las implicancias políticas y administrativas de un modelo que, en su ambición reformista, expone los límites de la ingeniería estatal en contextos de alta fragilidad.

La estructura estatal adoptada, atravesada por la fragilidad operativa, la alta rotación de funcionarios, el vaciamiento de áreas clave y la precarización de líneas de gestión, no logró sostener el volumen ni la complejidad de las competencias asumidas. A medida que se redujeron capacidades institucionales en salud, trabajo, desarrollo social y niñez, emergió un patrón de conflictividad social creciente que incluyó movilizaciones masivas, fallos judiciales incumplidos y crisis humanitarias severas —como la interrupción en la entrega de medicamentos vitales y alimentos a comedores populares—. Finalmente, el perfil sociológico de los/as funcionarios/as políticos del Ministerio, no solo refleja sino también reproduce las lógicas de centralización decisional, homogeneidad ideológica y priorización de la eficiencia por sobre la equidad social. Las trayectorias, saberes, redes e identidades de sus funcionarios contribuyen a explicar tanto la arquitectura institucional como los conflictos que emergieron con fuerza entre 2024 y 2025.

INTRODUCCIÓN

La creación del Ministerio de Capital Humano constituye uno de los experimentos institucionales más ambiciosos y disruptivos de la administración de Javier Milei. Enmarcado en una narrativa de modernización estatal y eficiencia administrativa, este ministerio emerge como la expresión más acabada de una lógica de concentración funcional, centralización estratégica y gestión tecnocrática. Su diseño inicial prometía la superación de estructuras fragmentadas, la eliminación de intermediarios y la reorganización integral de áreas clave como educación, trabajo, desarrollo social y niñez bajo un mismo paraguas institucional. Sin embargo, más allá de sus promesas fundacionales, la implementación concreta del Ministerio ha revelado profundas tensiones entre el modelo proyectado y las condiciones materiales, institucionales y humanas necesarias para sostenerlo. Este informe se propone analizar dichas tensiones a partir de una pregunta central: **¿cómo se articulan —y desarticulan— el diseño institucional, su operatividad real y los efectos sociales generados por esta nueva arquitectura estatal?**

Para ello, se examina la emergencia de la noción de "capital humano" en el discurso político de Milei y su traducción en una estructura inédita de gobernanza. El análisis se apoya en un marco teórico que recupera los aportes clásicos de Gary Becker y Theodore Schultz, así como las críticas foucaultianas al neoliberalismo como forma de gobierno, entendiendo la Teoría del Capital Humano como un dispositivo que individualiza la responsabilidad y reorganiza el trabajo y la vida social bajo el paradigma de la eficiencia económica.

A lo largo del informe, **se abordarán cuatro dimensiones clave que permiten desentrañar las complejidades del Ministerio de Capital Humano como dispositivo de gobernanza.** En primer lugar, se examina **su diseño institucional**, desde la estructura legal y normativa hasta los sucesivos rediseños que evidencian una lógica centralizadora con limitaciones operativas significativas. En segundo lugar, se analiza la inestabilidad funcional del organismo, marcada por una alta **rotación de autoridades** en áreas sensibles como Gestión Administrativa y Niñez, lo que ha afectado la continuidad de políticas públicas y revelado fallas en la conducción estratégica. El tercer eje reconstruye la **cronología de la conflictividad social vinculada a las áreas de incumbencia del Ministerio entre 2024 y 2025**, incluyendo recortes presupuestarios, protestas, fallos judiciales incumplidos y conflictos sectoriales. Este apartado también indaga en las correspondencias entre el diseño institucional y los escenarios de desatención estatal, mostrando cómo ciertas decisiones estructurales derivaron en crisis concretas. En cuarto lugar, se presenta un **perfil sociológico del**

funcionariado superior, analizando variables como edad, género, formación académica y trayectoria profesional, para comprender cómo estas características influyeron en la orientación institucional del ministerio y en la adopción de políticas centradas en el ajuste y la tecnocratización.

Finalmente, el informe propone una lectura integral que articula las tensiones entre discurso, diseño institucional, perfil del funcionariado y efectos sociales. Desde esta perspectiva, el Ministerio de Capital Humano se configura como un caso paradigmático de gobernanza neoliberal, donde la eficiencia se erige como principio rector, incluso a costa de la justicia social, la atención estatal y la sostenibilidad institucional.

La “novedad” de la noción capital humano

Nació en La Docta. La primera referencia del por entonces diputado nacional Javier Milei al término “capital humano” asociado a una imaginada estructura de gobierno sucedió en la ciudad de Córdoba, el 25 de junio de 2022, mientras presentaba en sociedad su “Plan Motosierra” con el que pretendía competir para ser el próximo presidente. Sin embargo, en su discurso esa área difería bastante de la actual. El ministerio en cuestión se llamaría “de Acción Social” y tendría bajo su órbita a Educación y Salud “porque una cosa clave es el capital humano y, en la transición, va a haber que cuidar de la niñez porque el intelecto se forma cuando sé es chiquito (...) [y] hay que ocuparse de la salud porque con la gente enferma no se puede laburar y eso tiene que estar enlazado con la educación”.¹

Estas primeras e imprecisas menciones comenzaron a tomar cuerpo y a presentarse de forma más inteligible a medida en que las audiencias más sofisticadas exigían claridad y, sobre todo, precisión a la hora de explicar concretamente cuál sería la orientación de la política pública y la estructura a partir de la cual la llevaría adelante en caso de acceder a la presidencia. Así, durante un encuentro organizado por la Sociedad Rural el 12 de abril de 2023, Milei expresó por primera vez su intención de crear el Ministerio de Capital Humano.²

¹

<https://www.lettrap.com.ar/nota/2022-6-25-17-22-0-el-plan-motosierra-que-milei-le-pide-a-su-tropa-salir-a-evangelizar>.

²

<https://www.infoplatense.com.ar/nota/2023-4-13-12-13-0-el-ministerio-de-capital-humano-que-incluiria-el-tema-de-la-ninez-salud-y-educacion>

Tiempo después, el 28 de junio, en un almuerzo organizado por empresarios del Consejo Interamericano de Comercio y Producción,³ sostuvo que "el elemento más importante para explicar el crecimiento económico es el capital humano (...) la política social es darte el pescado, nosotros tenemos la idea de enseñarte a pescar." También se explayó sobre lo que denominó reformas de primera generación -que involucran al mercado laboral-, según él necesarias para:

"salir de este sistema lleno de trabas y resoluciones e ir a un sistema de seguro de desempleo (...) Estas condiciones libres en un mercado laboral flexible va a ser muy intensivo en trabajo, con mucha intensidad de creación de puestos de trabajo genuinos, mejoras salariales y un aumento de la población económicamente activa."

Esto daría paso a la siguiente etapa, en donde los beneficiarios de programas sociales "se van a liberar de sus opresores políticos, serán libres y tendrán con qué hacerlo."⁴

Finalmente, el 2 de agosto, a tan solo dos semanas de las PASO y utilizando su canal de YouTube, Milei publicó un video en el que adelantaba la utópica morfología de un gabinete que a todas luces significaba una disrupción histórica en la política argentina.⁵ **Ocho ministerios cuyo unicornio era precisamente Capital Humano, que subsumiría a Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Educación, y que tendría como ministra a la candidata a diputada nacional Sandra Pettovello**, presente durante la exposición:

"una de nuestras propuestas más novedosas tiene que ver con el ministerio de Capital Humano, una de las grandes innovaciones que implementaremos en nuestra gestión es la reforma completa de los ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo y Educación en un solo ministerio para atacar de manera conjunta el problema del desarrollo adecuado de los argentinos en situaciones precarias."

Ahora bien, hasta acá una pequeña reseña de las referencias hechas por Javier Milei a la noción de capital humano y su incorporación en el armado de su gabinete.

³ Con la presencia de, entre otros, Mario Grinman, presidente de la Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC); Adelmo Gabbi, presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA); Gustavo Weiss, presidente de la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO); Nicolás Pino, presidente de la Sociedad Rural Argentina (SRA) y Eduardo Eurnekian, presidente del grupo Corporación América.

⁴ <https://eleconomista.com.ar/politica/la-libertad-ya-avanza-empresarios-creen-milei-perdio-fuerza-parecia-iba-comer-cancha-pero-quedo-n63769>

⁵ https://www.youtube.com/watch?v=_2GnJ22phzw.

Pero ¿cuál es la genealogía teórica de esto? ¿qué visión del mundo la sustenta y qué supuestos abarca? ¿cuáles fueron las tradiciones teóricas que la acuñaron y los objetivos políticos detrás de su construcción?

La Teoría del Capital Humano (TCH) se originó en la segunda mitad del siglo XX, como una respuesta a los cambios económicos y sociales que se estaban produciendo en el mundo, en especial el abandono paulatino de las formas de organización productiva fordistas y, como consecuencia, la disolución de los modelos de acumulación basados en la producción en serie de bienes destinados al mercado interno. El auge de la mundialización del comercio venía de la mano de la ruptura del pacto Estado-Trabajo-Capital, en donde los salarios altos y los bienes públicos eran valorados socialmente. Por el contrario, se estaba asistiendo al nacimiento de la empresa multinacional como sujeto preponderante de una nueva era, en la que los estados nacionales pasaban a ser un estorbo al proyecto de liberalización total al movimiento de mercancías y capitales.

Uno de los exponentes más destacados de esta teoría es Gary Becker, quien en 1964 publicó su obra "Human Capital" y estableció los fundamentos de la TCH. Becker argumentó que la educación y el entrenamiento son inversiones que aumentan la productividad y la renta de las personas, y que estas inversiones pueden ser evaluadas y optimizadas de manera similar a las inversiones financieras.⁶

Otro autor destacado de la THC es Theodore Schultz, quien en 1972 recibió el Premio Nobel de Economía por sus trabajos sobre la educación y el capital humano. Schultz (1971) destacó la importancia de la educación en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza, y argumentó que la educación es un activo valioso que puede ser utilizado para mejorar la productividad y la renta de las personas. Así vista, la educación es un medio clave para el aumento de la competitividad y el crecimiento económico y, por consiguiente, de la inserción en el mercado mundial.

No se debe perder de vista el contexto de su surgimiento y el proyecto político que hay detrás. La TCH, según el filósofo Michel Foucault, es la reinterpretación que el neoliberalismo hace del salario:

"los neoliberales [norte]americanos se refieren a la vieja definición que data de principios del siglo XX y que pertenece a Irving Fisher, quien decía: ¿qué es un ingreso? ¿Cómo puede definirse un ingreso? Un ingreso es simplemente el producto o el rendimiento de un capital. E inversamente, se llamará 'capital' a

⁶ No es casualidad que el 5 de mayo de 2014, dos días después de la muerte de Becker, Javier Milei escribiera este texto a modo de homenaje póstumo a quien fuera uno de sus mayores padres intelectuales: <https://opinion.infobae.com/javier-milei/2014/05/05/en-memoria-de-gary-becker/index.html>

todo lo que pueda ser, de una manera o de otra, fuente de ingresos futuros."
(2004:229)

La entrada en la era de la globalización capitalista en la segunda parte del siglo XX, con más fuerza a partir de los años setenta, fue el marco en el que se introdujo no solo teórica sino política y económicamente. El rompimiento del patrón dólar-oro por parte de Estados Unidos en 1971, la crisis del petróleo en 1973, su consecuencia en el exceso de liquidez y bajas de las tasas de interés abrieron la puerta al endeudamiento "barato" de los países periféricos, entre ellos Argentina. Por supuesto, esto significaba varias cosas, en primer lugar, la destrucción de un modelo de acumulación basado en la industrialización, con sindicatos fuertes y negociaciones colectivas consolidadas. En segundo lugar, la supresión de derechos consagrados en la Constitución precisamente suspendiendo el régimen democrático e instaurando el terrorismo de Estado.

Este disciplinamiento, que no hubiera sido posible sin la utilización del aparato represivo estatal, supuso entonces la introducción de un nuevo *management* de la fuerza de trabajo, que dio en llamarse "neoliberalismo". **La idea de "capital humano" brega, de esta forma, para que cada individuo trabajador sea su propio "gerente de desarrollo personal", sintetizando la relación estructurante "capital-trabajo" en un solo cuerpo, depositario de toda responsabilidad en torno al resultado económico.**

En este contexto de reconfiguración estructural del vínculo entre capital y trabajo, donde el neoliberalismo se consolida como régimen de gobierno y la noción de "capital humano" se instala como dispositivo de subjetivación económica, resulta pertinente examinar cómo estas coordenadas ideológicas se traducen en formas concretas de organización estatal. La creación del Ministerio de Capital Humano bajo la administración de Javier Milei puede leerse como una cristalización institucional de ese paradigma, en tanto propone una arquitectura organizativa que condensa funciones, centraliza decisiones y promueve una gestión tecnocrática orientada a la eficiencia. A continuación, se analiza el diseño inicial del ministerio y las transformaciones posteriores que delinearon su estructura operativa, revelando tanto sus fundamentos políticos como sus límites materiales.

Diseño inicial y transformaciones posteriores

El ministerio de Capital Humano fue creado mediante el decreto 8/23 y su estructura organizativa de primer y segundo nivel a través del decreto 86/2023, publicado el 26 de diciembre. En él se estableció el organigrama de aplicación de la

administración nacional centralizada hasta el nivel de subsecretaría y determinó la nómina y funciones de cada uno de los organismos desconcentrados y descentralizados que operarían bajo su órbita. Capital Humano sería uno de los nueve ministerios creados. Los restantes fueron Interior, Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Defensa, Economía, Infraestructura, Justicia, Seguridad y Salud (Castellani y Salinas, 2024). Este último, como señalamos más arriba, también había sido pensado como parte de Capital Humano, sin embargo, a último momento esta idea fue desechada probablemente por la presión ejercida por los grandes laboratorios que vieron un riesgo en la desjerarquización de la política de salud a nivel nacional.

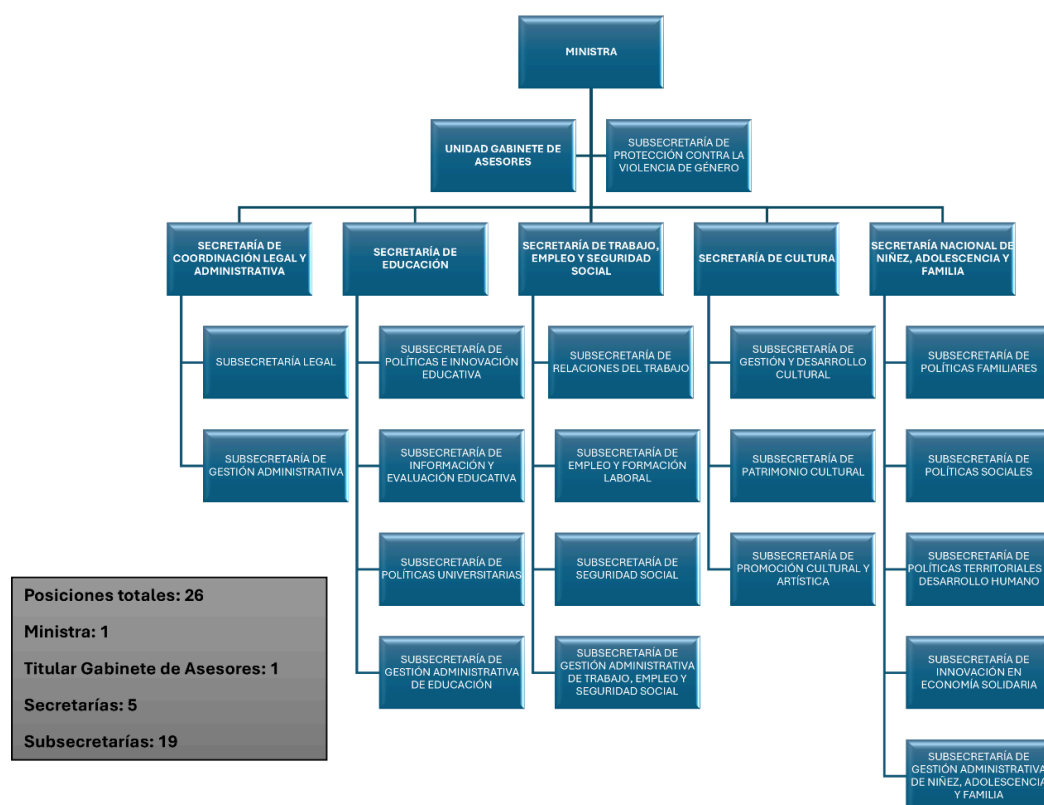
En los considerandos de la norma que modificó la Ley de Ministerios se destaca la necesidad de "racionalizar y tornar más eficiente el actuar del Estado nacional" y que con el objetivo de lograr "el máximo desarrollo del capital humano" es necesario "centralizar" en el ministerio "políticas en materia de educación, cultura, trabajo y desarrollo social. Pero entonces, **¿cuáles son sus competencias? Su enumeración es una anticipación de su imposibilidad:**

todo lo concerniente a la educación, a la cultura, a las relaciones y condiciones individuales y colectivas de trabajo; al régimen legal de las negociaciones colectivas y de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores; al empleo; a la capacitación laboral y a la seguridad social; a la asistencia, promoción, cuidados e inclusión social y el desarrollo humano, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el desarrollo de igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables, en particular para las personas con discapacidad, las niñas, los niños y adolescentes, las mujeres y los adultos mayores, la protección de las familias y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, así como en lo relativo al acceso a la vivienda y el hábitat dignos, y al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales en las materias de su competencia. (Decreto 8/23)

Así fue como reunió a todas estas funciones con el argumento de fortalecer integralmente la gestión de gobierno, centralizar las decisiones y dotar de mayor eficacia a las políticas públicas dirigidas al "capital humano". De esta forma, **el flamante ministerio contó con 26 posiciones iniciales: 1 ministra, 1 titular de la unidad de gabinete de asesores, 5 secretarías y 19 subsecretarías.** Pero eso no es todo, Capital Humano ostenta un sorprendente récord en cuanto a rediseños de estructuras de gabinete se trate: aglutinó bajo la responsabilidad de una sola persona a seis de los ministerios que existían hasta el 10 de diciembre de 2023. En primer lugar, **Educación,**

Cultura y Trabajo, Empleo y Seguridad Social aparecen con el nivel de secretaría. Luego, lo que era Desarrollo Social se redujo a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que en rigor era una de las 7 que integraban dicho ministerio. Además, el que fuera Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat pasó a ser la Subsecretaría de Políticas Territoriales y Desarrollo Humano, formando parte de la secretaría anterior. Y finalmente, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad se transformó en la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género, dependiendo directamente de la ministra. La estructura inicial se completó con la Secretaría de Coordinación Legal y Administrativa (imagen 1).

Imagen 1. Ministerio de Capital Humano. Administración Centralizada. Diseño inicial diciembre 2023 según decreto 86/23.



Fuente: elaboración propia

El 24 de mayo de 2024 se publicó el decreto 451/2024, en donde se introdujo la **primera gran modificación estructural** dado que se transfirió la **Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género a la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia**. Esta decisión se fundó en que "es prioridad del Gobierno Nacional adoptar los mecanismos necesarios para que los recursos con que cuenta el Estado nacional se

gestionen con criterios de eficacia, eficiencia y economía." Con este cambio, la administración de los programas y estrategias de protección, así como el abordaje jurídico y procesal de las políticas de prevención y asistencia en casos de violencia de género pasó a estar bajo la órbita de un ministerio *a priori* con mayor competencia en la materia.

Con el decreto 862/2024, publicado el 30 de septiembre, se creó la Unidad de Auditoría Interna, con el fin de reforzar los "procesos de control interno correspondientes a los servicios administrativos financieros" de las secretarías de Educación, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la de Niñez, Adolescencia y Familia. Estas funciones serían ejercidas por un auditor sectorial para cada servicio administrativo financiero, con dependencia directa de la Unidad creada y designado por el Síndico General de la Nación.

El 6 de noviembre de 2024 el ministerio sufrió lo que haya sido quizás su cambio más profundo. El decreto 989/24 extirpó por completo a la Secretaría de Cultura, con sus tres subsecretarías, Gestión y Desarrollo Cultural, Patrimonio Cultural y Promoción Cultural y Artística. Pero no fue una supresión sino un cambio dentro del gabinete, cuyo destino es aún más llamativo que la misma mudanza: paso a ser una Secretaría Presidencial. Las razones que se desprenden del decreto son escuetas y a la vez argumentalmente poco convincentes. Se dice allí que para alcanzar "el objetivo de optimizar la gestión de gobierno resulta conveniente suprimir las competencias asignadas al ministerio de Capital Humano en todo lo concerniente a la cultura", por un lado. Por el otro se rescata que la cultura es fundamental para el desarrollo social, en tanto:

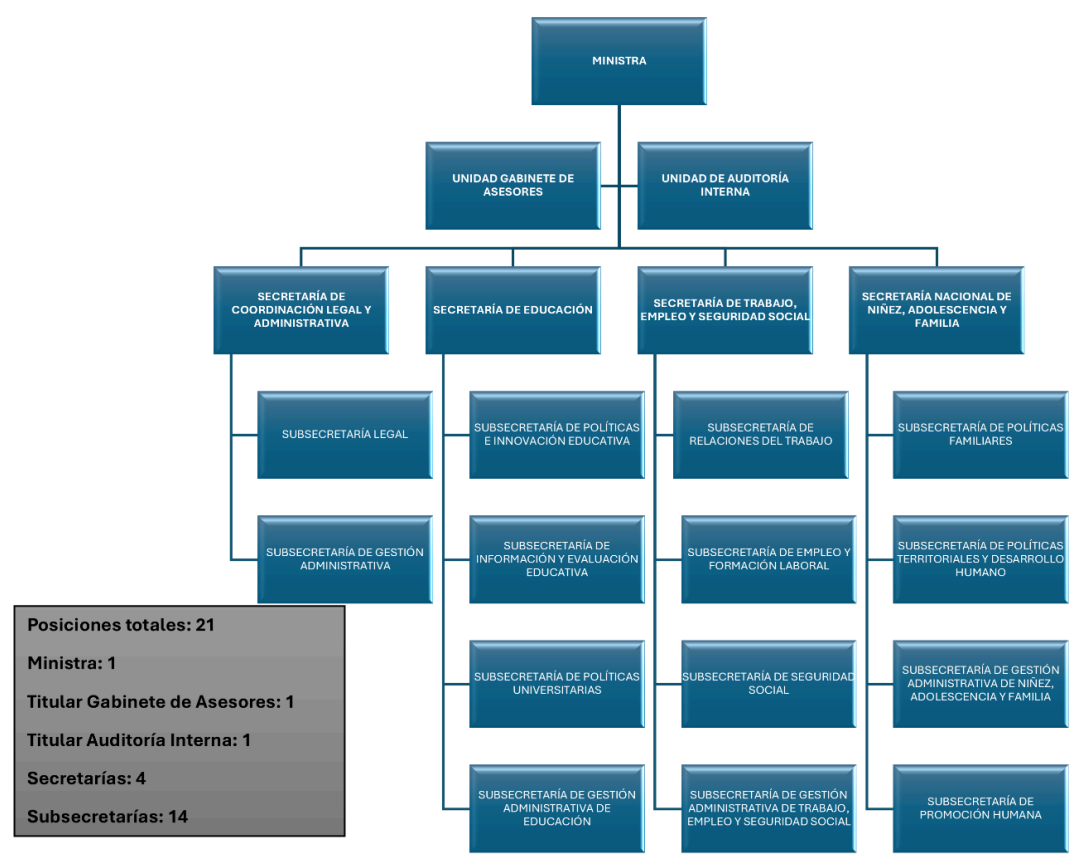
promueve la transmisión de valores, tradiciones y conocimientos, así como también fomenta la identidad y el sentido de pertenencia, lo que a su vez fortalece el tejido social, y tiene un impacto significativo en el desarrollo económico, a través de industrias creativas, turismo cultural y actividades artísticas que generan empleo y contribuyen al crecimiento sostenible. Que, en virtud de ello, resulta conveniente readecuar el ámbito jurisdiccional de la Secretaría de Cultura actuante en el ámbito de dicho Ministerio, la que funcionará como Secretaría Presidencial.

De esta forma, las secretarías que dependen directamente del presidente de la Nación pasaron a ser General, Legal y Técnica, de Planeamiento Estratégico Normativo, de Inteligencia del Estado, de Comunicación y Medios, y la de Cultura, recientemente emigrada de Capital Humano.

La última modificación en la estructura ministerial se produjo **el 5 de marzo de 2025, mediante el decreto 151/25**. Esgrimiendo “razones de gestión” se eliminó la Subsecretaría de Políticas Sociales y la Subsecretaría de Innovación en Economía Solidaria, pertenecientes a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Al mismo tiempo, en su lugar se creó la Subsecretaría de Promoción Humana.

Así, a la fecha, el ministerio de Capital Humano tiene 5 posiciones menos que en su diseño original, con un auditor interno, cuatro secretarías en lugar de cinco y catorce subsecretarías, cinco menos que en diciembre de 2023 (imagen 2).

Imagen 2. Ministerio de Capital Humano. Administración Centralizada. Diseño actual⁷.



Fuente: elaboración propia

⁷ A la fecha de publicación del presente informe (agosto 2025) no se registran cambios en la estructura.

Línea de tiempo: Cambios en la estructura del Ministerio de Capital Humano

- **Diciembre 2023 (Diseño inicial)**
 - Decreto 86/2023 establece la estructura inicial.
 - 26 posiciones: 1 ministra, 1 unidad de gabinete de asesores, 5 secretarías y 19 subsecretarías.
 - Incluye: Secretarías de Educación, Cultura, Trabajo, Niñez/Adolescencia/Familia, Coordinación Legal y Administrativa, entre otras 2.
- **Mayo 24, 2024**
 - Decreto 451/2024 transfiere la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género al Ministerio de Justicia.
 - Se crea nueva estructura enfocada en eficacia y eficiencia administrativa 3.
- **Septiembre 30, 2024**
 - Decreto 862/2024 crea la Unidad de Auditoría Interna para reforzar el control interno 3.
- **Noviembre 6, 2024**
 - Decreto 989/24 elimina la Secretaría de Cultura con sus subsecretarías.
 - Cultura pasa a ser Secretaría Presidencial, desligada de Capital Humano.
 - Cambian las secretarías presidenciales, Cultura incluida 4.
- **Marzo 5, 2025**
 - Decreto 151/25 elimina Subsecretaría de Políticas Sociales y de Innovación en Economía Solidaria.
 - Se crea la Subsecretaría de Promoción Humana.
 - Ministerio queda con 5 posiciones menos, 4 secretarías (antes 5), 14 subsecretarías (antes 19)

Ahora bien, ¿estos cambios constantes en la estructura ministerial afectaron la ocupación de los altos cargos? ¿Hay alguna relación entre la inestabilidad de las posiciones y la rotación de los/as funcionarios/as? Concretamente, ¿las áreas más inestables son las que presentan la mayor rotación de personas? En principio no, **las áreas con mayor rotación de autoridades superiores en el ministerio de Capital**

Humano fueron la Subsecretaría de Gestión Administrativa y la Subsecretaría de Relaciones del Trabajo, ambas con 4 funcionarios/as diferentes en el período analizado y estables en términos de posiciones. Después sigue la Unidad Gabinete de Asesores, la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la Subsecretaría de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia, la Subsecretaría de Políticas Territoriales y Desarrollo Humano y la Subsecretaría de Políticas Sociales, todas con 3 funcionarios/as en el período analizado.

Cuadro 1: Distribución de funcionarios/as por unidad organizativa en el ministerio de Capital Humano desde el inicio de la gestión hasta el 30 de abril de 2025⁸

Unidad organizativa	Cantidad de individuos	Nombre de funcionario/a
Ministerio de Capital Humano	1	Sandra Viviana PETTOVELLO
Unidad Gabinete de Asesores	3	Fernando Rafael ZERESZEVSKY; Lucas FERNÁNDEZ APARICIO (NO LLEGÓ A SER DESIGNADO); Leandro Horacio MASSACCESI
Secretaría de Coordinación Legal y Administrativa	2	Maximiliano KECZELI; Juan Facundo ETCHENIQUE
Subsecretaría Legal	1	Leila Daniela GIANNI
Subsecretaría de Gestión Administrativa	4	Gonzalo Matías FORTÍN; Ricardo SPARTANO; Guillermo Ezequiel GARCÍA ELEISEQUI; Alejandro Gabriel SCHIAVI
Secretaría de Educación	1	Carlos Horacio TORRENDELL
Subsecretaría de Políticas Universitarias	1	Alejandro Ciro ALVAREZ
Subsecretaría de Información y Evaluación Educativa	1	Maria Ángela CORTELEZZI
Subsecretaría de Políticas e Innovación Educativa	2	Maria Inés PLA ALBA; Alfredo Domingo VOTA
Subsecretaría de Gestión Administrativa de Educación	1	Maria Inés BROGIN ALBA
Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	3	Horacio Pitrau (NO LLEGÓ A SER DESIGNADO); Omar YASÍN; Julio Gabriel CORDERO
Subsecretaría de Empleo y Formación Laboral	2	Luis Palomino (NO LLEGÓ A SER DESIGNADO); Eugenia CORTONA

⁸ A la fecha de publicación del presente informe (agosto 2025), se han registrado modificaciones en las autoridades superiores respecto a la información consignada al 30 de abril de 2025. En la Subsecretaría Legal, el cargo se encuentra actualmente vacante. En la Subsecretaría de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia, la titularidad ha sido asumida por la Sra. Natalia Alejandra Recio.

Subsecretaría de Relaciones del Trabajo	4	Mariana HORTAL SUELDO; Liliana ACOSTA DE ARCHIMBAL; Martín HUIDOBRO; Claudia Silvana TESTA
Subsecretaría de Seguridad Social	1	Alexandra BIASUTTI
Subsecretaría de Gestión Administrativa de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	2	Juan Ignacio LÓPEZ MONTOIRO; Mariano Mauro SARTORIS
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	3	Pablo DE LA TORRE; Yanina NANO LEMBO; Juan Bautista ORDOÑEZ
Subsecretaría de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia	3	Guillermo Ezequiel GARCÍA ELEISEQUI; Constanza CASSINO; Juan Ignacio MIER
Subsecretaría de Políticas Familiares	2	Ana Belén MÁRMORA; Arnoldo Ariel SCHERRER VIVAS
Subsecretaría de Políticas Territoriales y Desarrollo Humano	3	María Lucía RASKOVSKY; Tomás Ezequiel DEL GIUDICE; Mariano Cecilio USET
Subsecretaría de Promoción Humana	1	Martín Domingo LEPERA
Subsecretaría de Innovación en Economía Solidaria	2	Rodrigo AYBAR PERLENDER (NO LLEGÓ A SER DESIGNADO); Martín Domingo LEPERA
Subsecretaría de Políticas Sociales	2 ó 3	Pablo RODRIGUÉ (NO LLEGÓ A SER DESIGNADO); Héctor Nicolás CALVENTE; Martín GALMARINI
Secretaría de Cultura	1	Leonardo Javier CIFELLI
Subsecretaría de Gestión y Desarrollo Cultural	1	Ignacio LUPI
Subsecretaría de Patrimonio Cultural	1	Liliana Graciela BARELA
Subsecretaría de Promoción Cultural y Artística	1	Federico BRUNETTI

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Ahora bien, la arquitectura organizacional del Ministerio de Capital Humano, concebida como un dispositivo de concentración funcional y gestión tecnocrática, no solo redefinió el mapa institucional del Estado argentino, sino que también generó una serie de conflictos que se intensificaron a medida que se profundizaban los ajustes y se desmantelaban áreas sensibles. La correspondencia entre el diseño estructural y los efectos sociales se vuelve evidente al observar la cronología de eventos desde su creación en diciembre de 2023 hasta el primer semestre de 2025.

Primer semestre de 2024 – Ajuste y crisis en la distribución de recursos

El año 2024 comenzó con un fuerte impulso de austeridad. La baja de contratos, el despido masivo de empleados públicos y el cierre de Centros de

Referencia marcaron el inicio de una política de recorte que afectó directamente la capacidad operativa del ministerio. Esta sobrecarga funcional, producto de la absorción de competencias de seis exministerios, se tradujo en una estructura frágil, con múltiples renuncias y dificultades para sostener la gestión cotidiana.

Simultáneamente, se registraron irregularidades graves en la entrega de medicamentos, especialmente para pacientes con enfermedades crónicas y oncológicas, lo que activó alertas sanitarias y denuncias públicas. **A finales de mayo de 2024, la revelación de alimentos almacenados sin distribuir por la administración anterior desató una crisis interna que culminó con la salida de varios funcionarios, evidenciando fallas en los mecanismos de control y distribución.**

Segundo semestre de 2024 – Inestabilidad política y conflicto universitario

La segunda mitad del año 2024 estuvo marcada por una creciente inestabilidad institucional. La alta rotación de autoridades superiores —con al menos 20 renuncias o despidos— reflejó una conducción errática y una falta de continuidad en las políticas públicas. Esta debilidad se agravó en sectores estratégicos como Educación, donde el conflicto universitario escaló: aunque se anunciaron aumentos salariales del 71% en agosto y del 6,8% en octubre, las medidas no lograron contener la protesta ni restablecer el diálogo con el sector académico.

En paralelo, **la gestión de alimentos continuó bajo escrutinio judicial, con órdenes de abastecimiento incumplidas y movilizaciones masivas por la falta de asistencia en comedores comunitarios.** A pesar de este escenario, el gobierno sostuvo que la conflictividad laboral había alcanzado su nivel más bajo en dos décadas, lo que sugiere una reconfiguración del escenario sindical más que una resolución efectiva de los conflictos.

Primer semestre de 2025 – Ajuste extremo y protestas sociales

El inicio de 2025 profundizó la lógica de desmantelamiento. En marzo, se eliminaron múltiples áreas y programas sociales bajo el argumento de implementar una asistencia "sin intermediarios". Esta decisión provocó una nueva ola de manifestaciones, especialmente por parte de organizaciones sociales que denunciaron el incumplimiento de resoluciones judiciales vinculadas al derecho a la alimentación.

La crisis sanitaria se agravó aún más: tras la disolución del organismo encargado de entregar medicamentos, se reportaron muertes de pacientes sin acceso a tratamientos. Aunque un juez ordenó al Estado resolver la situación en diez

días, la estructura responsable ya no existía, dejando a miles de personas sin cobertura ni respuesta institucional.

La cronología de conflictos permite observar cómo las decisiones estructurales —como la concentración de funciones, la reducción de subsecretarías y la eliminación de programas— no solo afectaron la operatividad del ministerio, sino que derivaron directamente en escenarios de desatención estatal, judicialización de la política social y movilización ciudadana. El Ministerio de Capital Humano se configura así, como un caso paradigmático donde el diseño institucional, lejos de garantizar eficiencia, profundiza la fragilidad del Estado en su rol de garante de derechos.

En este contexto de creciente conflictividad y debilitamiento institucional, resulta clave examinar el perfil sociológico de quienes ocuparon cargos de conducción dentro del Ministerio de Capital Humano. La dinámica de las designaciones revela no solo la alta rotación y fragmentación de liderazgos, sino también la dificultad para consolidar una estructura estable frente a una agenda de ajuste extremo. ¿Quiénes son los funcionarios que gestionan las políticas sociales en medio de una crisis estructural? ¿Qué trayectorias educativas, laborales y políticas los habilitan para conducir áreas sensibles como Niñez, Salud o Educación? ¿Qué vínculos tienen con el aparato estatal, con el sector privado o con espacios partidarios? **La temporalidad de los nombramientos —desde los iniciales en diciembre de 2023 hasta los más recientes en abril de 2025— permite observar cómo la lógica de reemplazo constante se inscribe en un modelo de gestión que prioriza la eficiencia administrativa por sobre la continuidad política, profundizando así la desconexión entre el diseño institucional y las necesidades sociales que el ministerio debería atender.** Conocer estos perfiles no es un ejercicio meramente descriptivo: es una vía para comprender las racionalidades que orientan la toma de decisiones, los márgenes de autonomía frente al poder político y las capacidades reales de implementación en un contexto de desarticulación estatal.

Perfil sociológico de los/as funcionarios/as del Ministerio de Capital Humano

Este análisis aborda el perfil sociológico de las autoridades superiores del Ministerio de Capital Humano al 30 de abril de 2025, poniendo especial énfasis en su estabilidad dentro de la estructura gubernamental. Para ello, se examina el momento

de sus designaciones. Las más antiguas ocurrieron en diciembre de 2023, con la estructura inicial en la conducción del ministerio y la Secretaría de Educación, donde se nombraron varios/as subsecretarios/as. Luego, le siguen las designaciones entre abril y junio de 2024, en la Coordinación Legal y Administrativa, y en la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Finalmente, los nombramientos más recientes, desde noviembre de 2024 hasta abril de 2025, se concentraron en Niñez, Adolescencia y Familia, con la incorporación de nuevos subsecretarios (cuadro 2).

Cuadro 2: Funcionarios/as del Ministerio de Capital Humano del gobierno de Milei según secretaría y fecha de designación al 30 de abril de 2025.

Secretaría	Cargo	Fecha de designación	Apellido y nombre
-	Ministra de Capital Humano de Nación	10/12/2023	Pettovello, Sandra
UGA	Titular de la Unidad Gabinete de Asesores	5/8/2024	Massaccesi, Leandro Horacio
Coordinación Legal y Administrativa	Secretario de Coordinación Legal y Administrativa	25/4/2024	Etchenique, Juan Facundo
	Subsecretario de Gestión Administrativa de la Secretaría de Coordinación Legal y Administrativa	14/5/2024	Schiavi, Alejandro Gabriel
Educación	Secretario de Educación	27/12/2023	Torrendell, Carlos Horacio
	Subsecretaria de Gestión Administrativa de Educación de la Secretaría de Educación	27/12/2023	Brogini Alba, María Inés
	Subsecretaria de Información y Evaluación Educativa de la Secretaría de Educación	27/12/2023	Cortelezzi, María Ángela
	Subsecretario de Políticas e Innovación Educativa de la Secretaría de Educación	11/6/2024	Vota, Alfredo Domingo
	Subsecretario de Políticas Universitarias de la Secretaría de Educación	27/12/2023	Álvarez, Alejandro Ciro
Niñez, Adolescencia y Familia	Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	11/11/2024	Ordoñez, Juan Bautista

	Subsecretaria de Políticas Territoriales y Desarrollo Humano de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	22/4/2025	Uset, Mariano Cecilio
	Subsecretario de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	12/11/2024	Mier, Juan Ignacio
	Subsecretario de Innovación en Economía Solidaria de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	5/3/2025	Lepera, Martín Domingo
	Subsecretario de Políticas Familiares de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	10/6/2024	Scherrer Vivas, Arnoldo Ariel
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Secretario de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	14/3/2024	Cordero, Julio Gabriel
	Subsecretaria de Empleo y Formación Laboral de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1/6/2024	Cortona, Eugenia
	Subsecretaria de Relaciones del Trabajo de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	10/12/2024	Testa, Claudia Silvana
	Subsecretaria de Seguridad Social de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	12/4/2024	Biasutti, Alexandra
	Subsecretario de Gestión Administrativa de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	7/5/2024	Sartoris, Mariano Mauro

Fuente: Elaboración propia en base al Mapa del Estado

(<https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/ministerios/026>)

En cuando a la disparidad de género, de un total de 19 autoridades superiores que integran el ministerio de Capital Humano (1 ministra, 1 titular de la unidad de gabinete de asesores, 4 secretarios, y 13 subsecretarios/as), **casi un tercio son mujeres**, 6 en total, incluyendo a la ministra y 5 subsecretarias.

La distribución evidencia una marcada predominancia de funcionarios varones, particularmente en las áreas de Niñez, Adolescencia y Familia, y la Coordinación Legal y Administrativa, donde no hay presencia femenina. En contraste, las áreas de Educación y Trabajo, Empleo y Seguridad Social muestran una mayor participación de mujeres, siendo esta última la única donde ellas son mayoría.

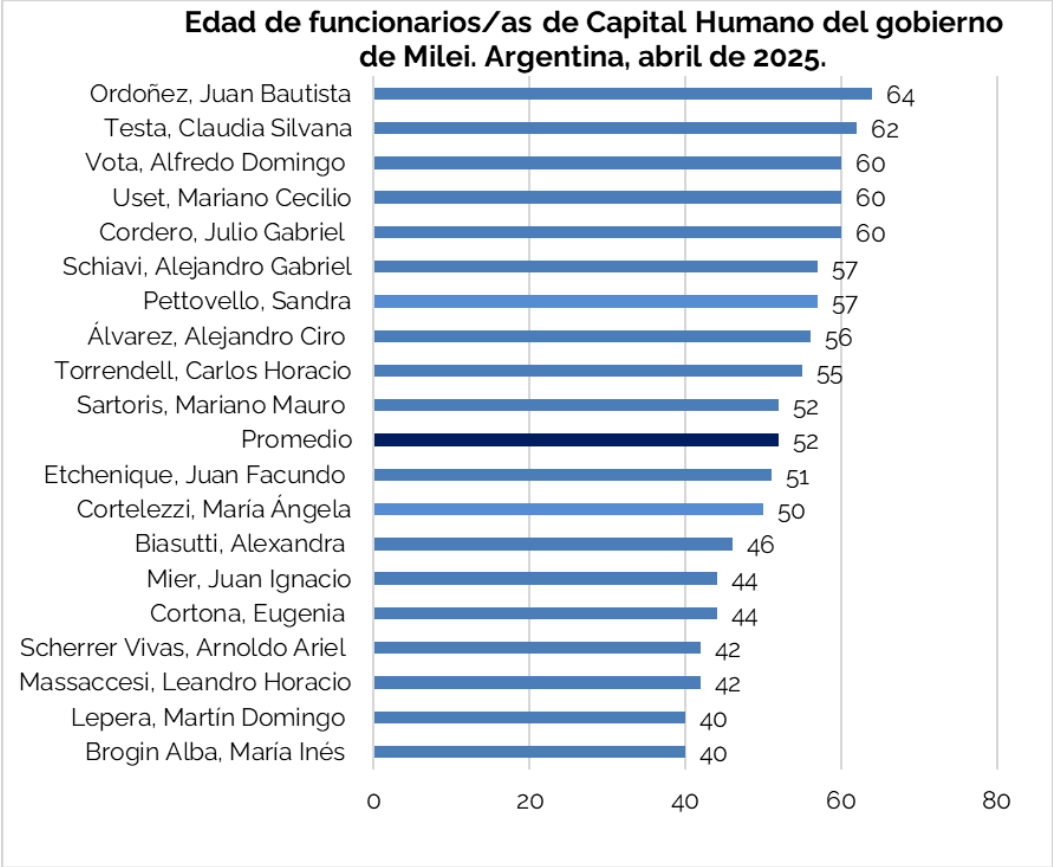
Cuadro 3: Distribución por género y secretaría de las autoridades superiores del ministerio de Capital Humano, abril de 2025.

Secretaría de Capital Humano	Varones	Mujeres	Total general
Niñez, Adolescencia y Familia	5		5
Coordinación Legal y Administrativa	2		2
Educación	3	2	5
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	2	3	5
Total general	12	5	17

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

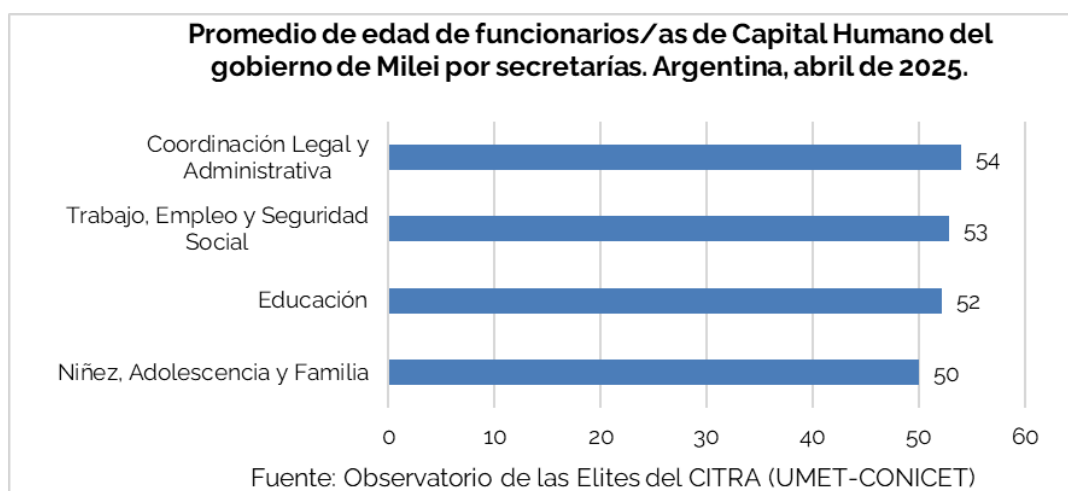
En relación con la edad del funcionariado del ministerio de Capital Humano, **el rango etario es amplio, abarca desde los 40 hasta los 64 años, y el promedio se ubica en los 52 años** (gráfico 1). La distribución de edades indica que en todas las secretarías de Capital Humano predominan funcionarios/as con una edad promedio superior a los 50 años (gráfico 2).

Gráfico 1: Edad de funcionarios/as de Capital Humano del gobierno de Milei. Argentina, abril de 2025.



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Gráfico 2: Promedio de edad de funcionarios/as de Capital Humano del gobierno de Milei por secretarías. Argentina, abril de 2025.



En cuanto a la formación, **la totalidad de las autoridades superiores del ministerio de Capital Humano cuenta con educación superior completa**. De este conjunto de 19 funcionarios/as, 1 cuenta con una tecnicatura, 8 poseen únicamente un título de grado, mientras que 10 han obtenido además un título de posgrado: 5 maestrías, 4 especializaciones, y 1 doctorado (gráficos 3 y 4).

El título predominante es el de abogado, representando el 53% del total (10 de 19). En segundo lugar, se encuentran los/as licenciados/as en sociología (3 de 19). Los demás títulos se presentan con una frecuencia menor y una distribución equitativa (gráfico 5). Estos incluyen escribano, lic. en ciencias de la educación, en sistemas, en periodismo, en relaciones internacionales y técnico en comunicación periodística.

Gráfico 3: Máximo título alcanzado de funcionarios/as de Capital Humano del gobierno de Milei. Argentina, abril de 2025. N=19

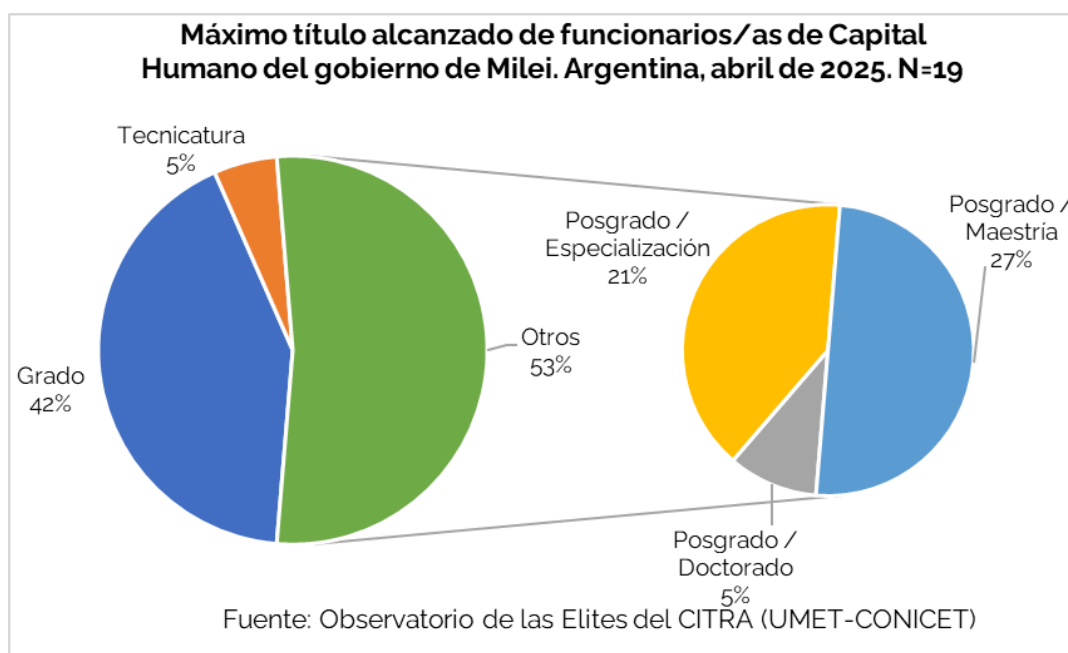
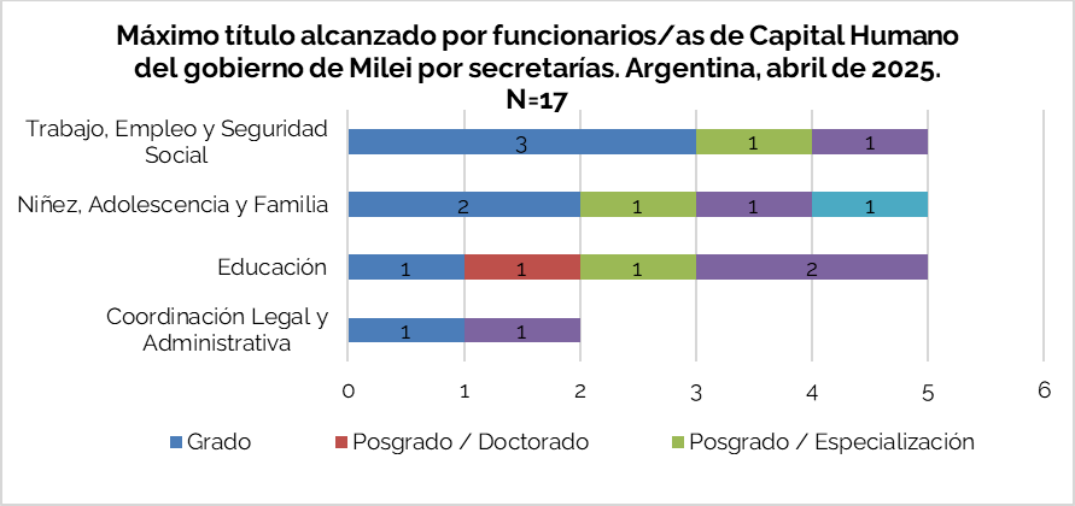
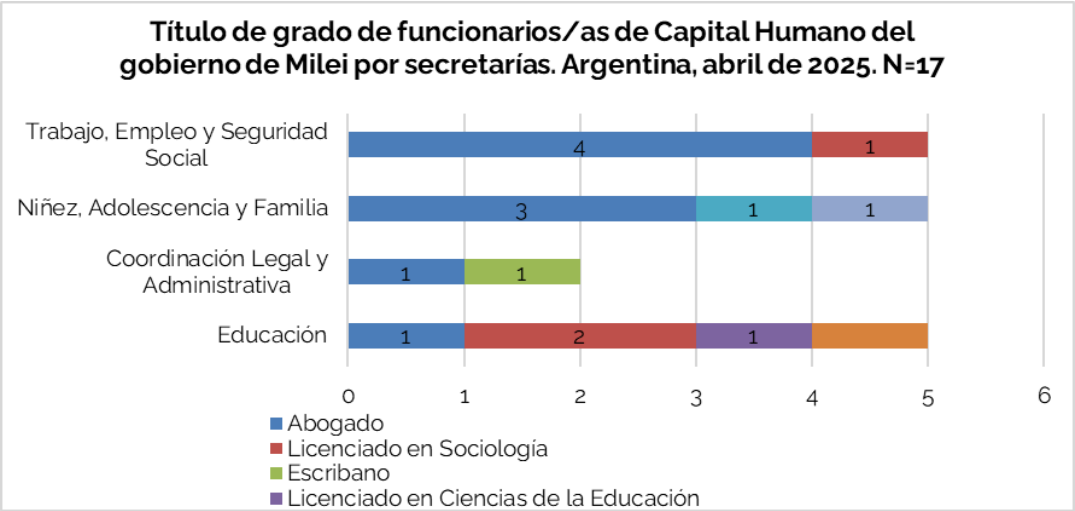


Gráfico 4: Máximo título alcanzado por funcionarios/as de Capital Humano del gobierno de Milei por secretarías. Argentina, abril de 2025. N=17



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Gráfico 5: Título de grado de funcionarios/as de Capital Humano del gobierno de Milei por secretarías. Argentina, abril de 2025. N=17



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Cuadro 4: Título de grado y establecimiento donde estudiaron funcionarios/as de Capital Humano del gobierno de Milei. Argentina, abril de 2025.

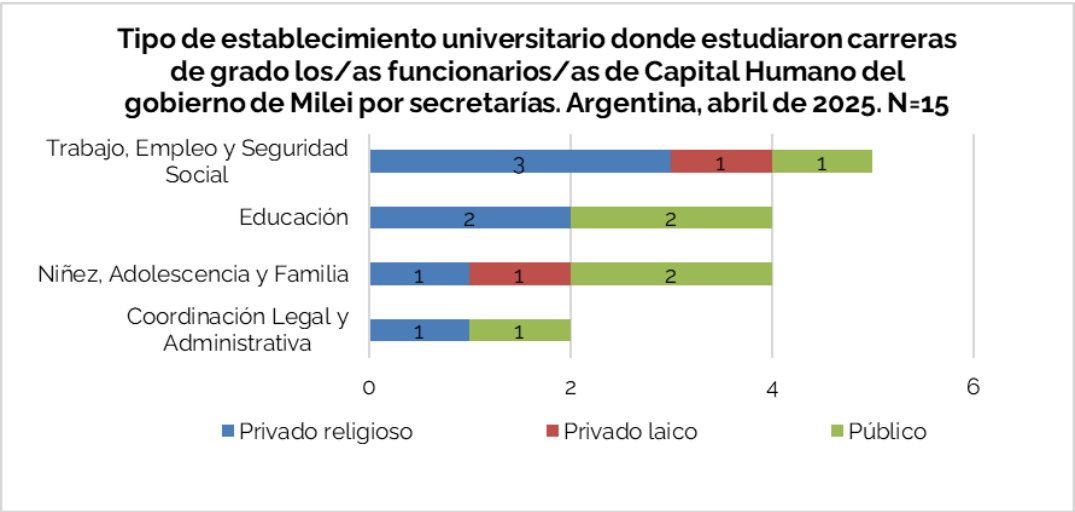
Funcionario/a	Título de grado	Tipo de establecimiento	Establecimiento educativo de grado
Brogin Alba, María Inés	Abogado/a	Público	Universidad de Buenos Aires
Lepera, Martín Domingo			
Massaccesi, Leandro Horacio			

Scherrer Vivas, Arnoldo Ariel			
Schiavi, Alejandro Gabriel			
Testa, Claudia Silvana			
Vota, Alfredo Domingo	Licenciado en Sociología		
Biasutti, Alexandra	Abogada/o	Privado religioso	UCA
Cordero, Julio Gabriel			
Mier, Juan Ignacio			
Torrendell, Carlos Horacio	Licenciado en Ciencias de la Educación		
Cortelezzi, María Ángela	Licenciada en Sociología		
Cortona, Eugenia			Universidad del Salvador
Etchenique, Juan Facundo	Abogado y escribano		
Pettovello, Sandra	Licenciada en Periodismo	Privado laico	Universidad de Belgrano
Sartoris, Mariano Mauro	Abogado		
Uset, Cecilio Mariano	Licenciado en Sistemas		Universidad Kennedy
Álvarez, Alejandro Ciro	Licenciatura en Relaciones Internacionales	s/d	s/d
Ordoñez, Juan Bautista	Técnico en comunicación periodística		

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

En relación con el tipo de Universidad en la que cursaron las carreras de grado, sobresalen los establecimientos privados, más de la mitad lo hicieron en universidades privadas (10/19), de las cuales la mayoría son religiosas (cuadro 4 y gráfico 6).

Gráfico 6: Tipo de establecimiento universitario donde estudiaron carreras de grado los/as funcionarios/as de Capital Humano del gobierno de Milei por secretarías. Argentina, abril de 2025. N=15



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Además, una parte significativa de las autoridades superiores optó por estudiar posgrados en universidades privadas (4) y extranjeras (4), tan solo 2 eligieron establecimientos públicos (cuadro 5).

Cuadro 5: Título de posgrado y establecimiento donde estudiaron funcionarios/as de Capital Humano del gobierno de Milei. Argentina, abril de 2025.

Funcionario/a	Título de posgrado	Tipo de establecimiento	Establecimiento educativo de posgrado
Brogini Alba, María Inés	Especialización en Contratos Administrativos	Público	Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado
Uset, Mariano Cecilio	Magíster en Dirección de Organizaciones		Instituto Universitario Naval
Cortezzi, María Ángela	Magíster en Políticas Públicas	Privado laico	Universidad Torcuato Di Tella
Schiavi, Alejandro Gabriel	Magíster en Administración y Políticas Públicas		Universidad de San Andrés
Sartoris, Mariano Mauro	Especialización en Derecho Empresario Económico	Privado religioso	UCA
Vota, Alfredo Domingo	Magíster en Educación		USAL
Torrendell, Carlos Horacio	Doctorado en Educación	Extranjero	Universidad Católica de Chile
Biasutti, Alexandra	Magíster en Dirección y Gestión de Regímenes de Seguridad Social		Universidad de Alcalá de Henares- España
Lepera, Martín Domingo	Especialización en Diseño y Evaluación de Políticas Públicas		Universitat Pompeu Fabra
Pettovello, Sandra	Especialización en Políticas familiares		Universidad Internacional de Cataluña

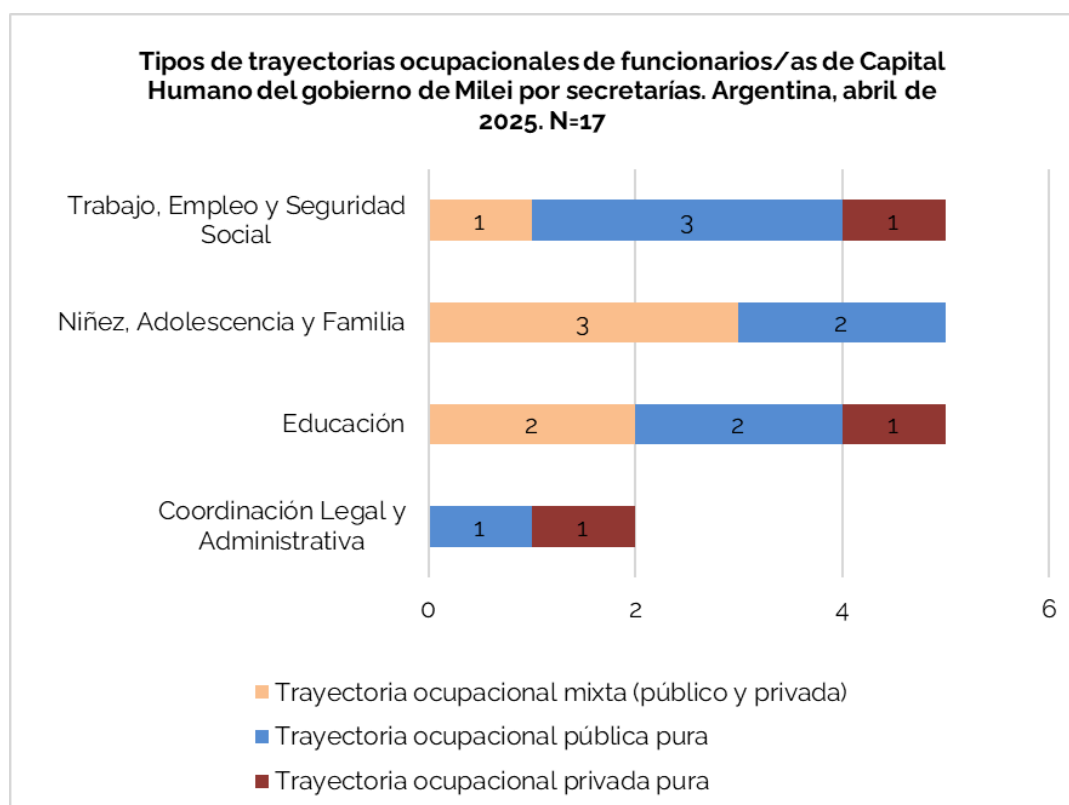
Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

En relación con la trayectoria ocupacional, **15 autoridades superiores de Capital Humano tienen experiencia en el sector público** (es el 79%, son 15 de 19). Ocuparon en promedio 4 cargos en el sector público; 8 funcionarios ocuparon 4 o más cargos públicos en su trayectoria laboral, y 7 funcionarios, menos de 4.

El más experimentado ocupó más de 10 cargos en su trayectoria laboral (Schiavi) en el poder ejecutivo nacional y de CABA. Además, 5 funcionarios/as (Testa, Cortona, Torrendell, Lepera, y Scherrer Vivas) ocuparon su último cargo público en el GCBA. En 2 casos (Brogin Alba y Cortelezzi), el último puesto fue en el gobierno nacional de Macri. Otros 2 (Sartoris y Álvarez) provienen del poder legislativo, mientras que 3 funcionarios (Mier, Ordoñez y Uset) desempeñaron previamente otros cargos dentro del actual gobierno de Milei. Por último, 2 funcionarios ocuparon cargos durante la gestión anterior, uno en la AGN (Massaccesi) y otra (Biasutti) como analista de la secretaría de Seguridad Social.

Si se los clasifica por tipo de trayectoria, 6 funcionarios/as tienen una trayectoria ocupacional mixta (público-privada) (Ordoñez, Cortona, Brogin Alba, Cortelezzi, Mier, Scherrer Vivas), 9 funcionarios/as tienen una trayectoria ocupacional pública pura (Torrendell, Uset, Testa, Biasutti, Schiavi, Sartoris, Lepera, Álvarez, y Massaccesi), y 4 funcionarios/as tienen una trayectoria ocupacional privada pura (Pettovello, Etchenique, Cordero, y Vota).

Gráfico 7: Tipos de trayectorias ocupacionales de funcionarios/as de Capital Humano del gobierno de Milei por secretarías. Argentina, abril de 2025. N=17



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Cuadro 6: Experiencia en el sector público de funcionarios/as de Capital Humano del gobierno de Milei (cantidad de cargos y descripción del último cargo ocupado). Argentina, abril de 2025.

Cargo público actual	Apellido y nombre	Último cargo público ocupado	Período del último cargo público ocupado
Subsecretario de Gestión Administrativa de la Secretaría de Coordinación Legal y Administrativa	Schiavi, Alejandro Gabriel	Subsecretario Administrativo de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación	2022-2023
Subsecretaria de Empleo y Formación Laboral de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Cortona, Eugenia	Subsecretaria, Agencia de Aprendizaje a lo Largo de la Vida del Ministerio de Educación de la Ciudad de Bs. As.	2019-2024
Subsecretario de Gestión Administrativa de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Sartoris, Mariano Mauro	Director General de Recursos Humanos, HC de Diputados de la Nación	2016-2024

Subsecretaria de Gestión Administrativa de Educación de la Secretaría de Educación	Brogini, María Inés	Coordinadora de Servicios de Casa de Gobierno en Secretaría General de Presidencia de la Nación	2015-2019
Subsecretaria de Políticas Territoriales y Desarrollo Humano de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Uset, Mariano Cecilio	Director Nacional de Dispositivos Territoriales del Ministerio de Capital Humano	2024-2025
Subsecretario de Innovación en Economía Solidaria de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Lepera, Martín Domingo	Director General de Sistemas de Atención Ciudadana, dependiente de la Subsecretaría de Experiencia Digital, de la Secretaría de Innovación y Transformación Digital de la JGM del GCBA	2022-2024
Subsecretario de Políticas Familiares de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Scherrer Vivas, Arnoldo Ariel	Jefe de Gabinete, Subsecretaría de Fortalecimiento Personal, Familiar y Comunitario, del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, GCBA	2022-2024
Subsecretario de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Mier, Juan Ignacio	Subsecretario de Fiscalización y Control de la Secretaría de Concesiones del Ministerio de Economía de Nación	2024
Secretario de Educación	Torrendell, Carlos Horacio	Miembro del Comité Científico Académico de la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE), Ministerio de Educación de CABA	2022-2023
Subsecretaria de Seguridad Social de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Biasutti, Alexandra	Analista de Planeamiento e Implementación de Políticas Públicas, Secretaría de Seguridad Social de la Nación	2022-2024
Subsecretario de Políticas Universitarias de la Secretaría de Educación	Álvarez, Alejandro Ciro	Asesor de la Comisión Bicameral de Fiscalización, Senado Nacional	2017-2024
Titular de la Unidad Gabinete de Asesores	Massaccesi, Leandro Horacio	Gerente de Planificación y Proyectos Especiales, Auditoría General de la Nación	2021-2024
Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Ordoñez, Juan Bautista	Director de Planificación y Seguimiento de gestión del Ministerio de Capital Humano de la Nación	2023-2024
Subsecretaria de Información y Evaluación Educativa de la Secretaría de Educación	Cortelezzi, María Ángela	Directora Nacional de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa, Ministerio de Educación de la Nación	2018-2019

Subsecretaria de Relaciones del Trabajo de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Testa, Claudia Silvana	Directora General Relaciones del Trabajo de la Secretaria de Trabajo y Empleo -Ministerio Justicia, GCBA	2016-2024
--	------------------------	--	-----------

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Se registran 8 funcionarios/as que ocuparon cargos en el sector privado en su trayectoria laboral (cuadro 7). De estos, 2 inmediatamente antes de ocupar el cargo público actual (uno en empresa siderúrgica y otro en estudio jurídico). El resto lo hizo con anterioridad y de estos, 4 ejercían su profesión de forma independiente.

Cuadro 7: Experiencia en el sector privado de funcionarios/as de Capital Humano (descripción, empresa, sector y periodo del último cargo ocupado). Gobierno de Milei. Argentina, abril de 2025.

Dependencia a cargo en la actualidad	Funcionario/a	Cargos ocupados privados
Ministerio de Capital Humano de Nación	Pettovello, Sandra	Gerenta Comercial en DK Group, productora de tv (2005-2013).
Secretaría de Coordinación Legal y Administrativa	Etchenique, Juan Facundo	Titular de Maxdream, agencia de viajes de egresados (2019-)
Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Cordero, Julio Gabriel	Responsable del departamento jurídico laboral del Grupo Techint. Gerente de Finma SA, siderúrgica, (1989-2024)
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Ordoñez, Juan Bautista	Gerente de Codere, Iberargen SA, servicios de juegos (2018-2022)
Subsecretaría de Empleo y Formación Laboral de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Cortona, Eugenia	Asesora en Laboratorios Fabra
Subsecretaría de Gestión Administrativa de Educación de la Secretaría de Educación	Brogini Alba, María Inés	Abogada corresponsal de Alquimia Estudio Jurídico
Subsecretaría de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Mier, Juan Ignacio	Abogado en Mier y Asociados (2005-2024)

Subsecretaría de Políticas e Innovación Educativa de la Secretaría de Educación	Vota, Alfredo Domingo	Socio gerente de Nussbold Vota Consultores
---	-----------------------	--

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Del total de autoridades superiores de Capital Humano, 4 registran multiposicionalidad debido a que figuran como autoridades en los registros de la Inspección General de Justicia (mayo 2024) con 20 participaciones en empresas dedicadas a servicios relacionados con juegos de azar y apuestas (7)⁹, servicios financieros y comerciales (5), industria, producción y energía (5), servicio de transporte aéreo de pasajeros (1), consultoría en informática (1), y enseñanza inicial, jardín de infantes y primaria (1) (cuadro 8).

Cuadro 8: Participaciones de funcionarios de Capital Humano en sociedades comerciales. Gobierno de Milei. Argentina, abril de 2025.

Cargo público	Nombre y apellido	Tipo de administrador	Tipo de sociedad	Razón social	Sector de actividad
Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Ordoñez, Juan Bautista	Autoridad	SOC. ANONIMA	BINGOS DEL OESTE	Servicios relacionados con juegos de azar y apuestas
				BINGOS PLATENSES	
				IBERARGEN	
				INTERBAS	
				INTERJUEGOS	
				INTERMAR BINGOS	
				CODERE ONLINE ARGENTINA	Servicios de financiación y actividades financieras
				CODERE ARGENTINA	
				AEROLINEAS ARGENTINAS SOCIEDAD ANONIMA	Servicio de transporte aéreo de pasajeros

⁹ Resulta llamativo que el actual secretario nacional de Niñez, Adolescencia y Familia posea una amplia trayectoria comercial vinculada a bingos y sociedades de apuestas online. La contradicción entre ese perfil ocupacional y el mandato institucional de proteger a niños, niñas y adolescentes frente a problemáticas como la ludopatía juvenil configura una paradoja difícil de soslayar.

				LINECORP	Transporte de energía eléctrica
				NORTH BAY ARGENTINA	Productor y exportador de arándanos
				ITAPOAN	Servicios inmobiliarios
				SAN JAIME	
				BARRICK EXPLORACIONES ARGENTINA	Explotación de minas y canteras
				MINERA DEL CARMEN	
			SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA	MINERA ANDINA DEL SOL	Extracción de minerales
		s/d	SOCIEDAD ANONIMA UNIPERSONAL (SAU)	OPSTAR OPERADOR MAYORISTA DE SERVICIOS TURISTICOS	Servicios mayoristas de agencias de viajes
Secretario de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Cordero, Julio Gabriel	Autoridad	SOC. ANONIMA	OLIVIA TD	Servicios de consultores en informática y suministros de programas de informática
Subsecretario de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Mier, Juan Ignacio			BM&E	Venta al por mayor de mercancías
Subsecretario de Políticas e Innovación Educativa de la Secretaría de Educación	Vota, Alfredo Domingo			OPERADORA ESCOLAR SAN FERNANDO	Enseñanza inicial, jardín de infantes y primaria

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Asimismo, 5 autoridades superiores de Capital Humano participan como socios y/o autoridades en 6 entidades civiles caracterizadas de la siguiente manera: enfocadas en políticas públicas (2), en servicios relacionados con la salud humana (2) y con un perfil social (2) (cuadro 9).

Cuadro 9: Participaciones de funcionarios/as de Capital Humano en entidades civiles.

Gobierno de Milei. Argentina, abril de 2025.

Cargo público	Nombre y apellido	Tipo de administrador	Tipo de entidad civil	Razón social	Actividad
Secretario de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Cordero, Julio Gabriel	Socio	Asociación civil	Asociación del Personal Superior de la Organización Techint	Servicios relacionados con la salud humana
		Socio y Autoridad	Fundación	Servicios Sociales Techint	Servicios relacionados con la salud humana
Subsecretaria de Gestión Administrativa de Educación de la Secretaría de Educación	Brogini, Alba, María Inés	Socio	Fundación	Ciudadanía	Políticas públicas
Subsecretaria de Promoción Humana de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Lepera, Martín Domingo	Socio	Asociación civil	Centro De Estudios Jurídicos Económicos y Políticos (CEJEP)	Políticas públicas
Subsecretario de Políticas e Innovación Educativa de la Secretaría de Educación	Vota, Alfredo Domingo	Autoridad	Fundación	Abriendo Caminos	Sociales
Subsecretario de Políticas Universitarias de la Secretaría de Educación	Álvarez, Alejandro Ciro	Socio	Asociación civil	Fratelli Italoargentini	Sociales

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Además, algunos funcionarios en sus trayectorias de participación social se destacan por haber ocupado la vicepresidencia del departamento de Política Social de la Unión Industrial Argentina (Cordero) y otro por haber presidido la Fundación Alberdi (Mier), una organización vinculada con el PRO. Por otro lado, varios/as funcionarios/as tienen afiliaciones con partidos políticos. La ministra de Capital Humano ocupó en 2021 la vicepresidencia de la Unión del Centro Democrático (Ucedé) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Otros están afiliados a La Libertad Avanza (Torrendell), Juntos por el Cambio (Uset) o ha realizado aportes económicos tanto a La Libertad Avanza en 2023 como al PRO en 2021 (Testa), lo que evidencia su vínculo con estos partidos políticos.

Cuadro 10: Participación social y político partidaria de funcionarios/as de Capital Humano. Gobierno de Milei. Argentina, abril de 2025.

Secretaría	Cargo público en la actualidad	Apellido y Nombre	Participación en otras entidades	Participación en partidos políticos
-	Ministra de Capital Humano de Nación	Pettovello, Sandra		Vicepresidenta de la Unión del Centro Democrático (Ucedé) por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Educación	Secretario	Torrendell, Carlos Horacio		Afiliado a la La Libertad Avanza
	Subsecretaria de Información y Evaluación Educativa	Cortelezzi, María Ángela	Consultora de Evaluación de UNICEF Argentina	
Niñez, Adolescencia y Familia	Subsecretaria de Políticas Territoriales y Desarrollo Humano	Uset, Mariano Cecilio		Juntos por el Cambio
	Subsecretario de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia	Mier, Juan Ignacio	Presidente de la Fundación Alberdi (vinculada con el PRO)	
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Secretario	Cordero, Julio Gabriel	Vicepresidente del departamento de Política Social de la UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (UIA)	

	Subsecretaria de Relaciones Trabajo	Testa, Claudia Silvana		Aportante a La Libertad Avanza (2023) y PRO (2021)
--	-------------------------------------	------------------------	--	--

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Síntesis y reflexiones finales

El Ministerio de Capital Humano constituye uno de los experimentos institucionales más ambiciosos y disruptivos de la administración de Javier Milei. Su diseño político inicial —basado en una lógica de concentración funcional, centralización estratégica y gestión tecnocrática— prometía eficiencia, modernización del Estado y eliminación de intermediarios. Sin embargo, la implementación real del ministerio reveló fuertes desajustes entre las pretensiones del modelo y las condiciones materiales, institucionales y humanas para llevarlo adelante.

La estructura estatal adoptada, atravesada por la fragilidad operativa, la alta rotación de funcionarios, el vaciamiento de áreas clave y la precarización de líneas de gestión, no logró sostener el volumen ni la complejidad de las competencias asumidas. A medida que se redujeron capacidades institucionales en salud, trabajo, desarrollo social y niñez, emergió un patrón de conflictividad social creciente que incluyó movilizaciones masivas, fallos judiciales incumplidos y crisis humanitarias severas —como la interrupción en la entrega de medicamentos vitales y alimentos a comedores populares—

La tensión analizada no solo se inscribe en el plano organizacional, sino también en el simbólico: la noción de “capital humano”, concebida como motor de productividad y autogestión individual, colisionó con las necesidades concretas de millones de personas que, lejos de ser sujetos de inversión, requerían protección, cuidado y derechos garantizados por el Estado.

En cuanto al perfil sociológico de las autoridades superiores del Ministerio de Capital Humano al 30 de abril de 2025, esta exhibe una notable coherencia con las dinámicas estructurales, administrativas y conflictivas que atravesaron la cartera desde su creación. La composición del equipo directivo—altamente homogénea en términos de formación, edad y trayectoria—no solo refleja una lógica de gobierno, sino que también constituye una variable que ayuda a entender el modo en que se gestionaron los múltiples desafíos del período.

En primer lugar, la predominancia de funcionarios varones (13 de 19) con formación jurídica (53% abogados) y estudios cursados en instituciones privadas, especialmente religiosas, señala una orientación tecnocrática centrada en el cumplimiento normativo más que en una perspectiva integral de derechos. Esto puede contribuir a explicar decisiones como el recorte de áreas sociales estratégicas, la discontinuidad de programas de asistencia y la eliminación de organismos encargados de garantizar derechos fundamentales, como la distribución de medicamentos o alimentos.

En segundo término, la antigüedad promedio, con funcionarios de entre 40 y 64 años y una media de 52, junto con trayectorias mayoritariamente ancladas en el sector público (79%), apunta a una burocracia consolidada, pero de escasa renovación generacional y diversidad epistémica. La escasa presencia femenina en áreas tradicionalmente vinculadas al cuidado (como Niñez y Coordinación Legal) se muestra paradójica y problematiza la capacidad del ministerio para incorporar enfoques de género en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Además, la multiposicionalidad de parte del funcionariado en entidades privadas dedicadas a actividades mercantiles y de consultoría, así como sus vínculos con organizaciones civiles y partidos políticos (La Libertad Avanza, PRO, Juntos por el Cambio), introduce interrogantes sobre la permeabilidad del Estado frente a intereses económicos y partidarios. Esta condición puede haber influido en decisiones estratégicas, como la tercerización de servicios, el discurso de "asistencia sin intermediarios" y la desarticulación de redes de contención social.

La actual configuración sociológica del Ministerio de Capital Humano no solo refleja sino también reproduce las lógicas de centralización decisional, homogeneidad ideológica y priorización de la eficiencia por sobre la equidad social. Las trayectorias, saberes, redes e identidades de sus funcionarios contribuyen a explicar tanto la arquitectura institucional como los conflictos que emergieron con fuerza entre 2024 y 2025.

En suma, el caso del Ministerio de Capital Humano permite observar con nitidez los límites de una racionalidad estatal guiada exclusivamente por principios de eficiencia económica y control vertical. Cuando el diseño político subestima la dimensión social de las políticas públicas y desarticula las estructuras encargadas de materializarlas, se abre paso una gobernabilidad deficitaria, que lejos de resolver problemas estructurales, los agrava y visibiliza con mayor crudeza.

Bibliografía

Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Columbia University Press, New York.

Castellani, A., & Pierbattisti, D. (2019). *El Estado concebido como una empresa: Radiografía del Ministerio de Modernización entre 2015 y 2019* (Informe de Investigación N° 7). Observatorio de las Elites, CITRA (CONICET-UMET). https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/2019_Informe_7_Observatorio_de_las_Elites.pdf

Castellani, A., & Salinas, P. (2024). *La inestabilidad como marca distintiva: Análisis del primer año del gabinete de Milei* (Informe de Investigación N° 13). Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET). <https://citra.org.ar/publicaciones/informes-de-investigacion-del-observatorio-de-las-elites/informe-de-investigacion-no-13-la-inestabilidad-como-marca-distintiva/>

Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique*. Gallimard-Seuil, Paris.

Pierbattisti, D. (2025). La teoría del capital humano como modelo societario. *Ideas. Revista de filosofía moderna y contemporánea*, 10(21), 42-51.

Schultz, T. (1971). *Investment in Human Capital. The Role of Education and of Research*. The Free Press, New York.