

Presidentes y gabinetes en Argentina: la estabilidad ministerial en la mira (1862-1930).

Abal Medina, Juan Manuel, Eberhardt, María Laura y Ariza, Andrea.

Cita:

Abal Medina, Juan Manuel, Eberhardt, María Laura y Ariza, Andrea (2021). *Presidentes y gabinetes en Argentina: la estabilidad ministerial en la mira (1862-1930)*. e-ISSN: 2389-7481 - Revista Ciencia Política, 16, 223-261.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/andrea.ariza/28>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pboh/xZ1>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Presidentes y gabinetes en Argentina (1862-1930): la estabilidad ministerial en la mira

Presidents and Cabinets in Argentina (1862-1930): Ministerial Stability on Sight

Juan Manuel Abal-Medina

Conicet, Buenos Aires, Argentina

jmanumedina@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4105-2195>

María Laura Eberhardt

Conicet, Buenos Aires, Argentina

laura_rafaela@yahoo.com.ar

<https://orcid.org/0000-0003-4447-5641>

Andrea Ariza

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

andrea.ariza93@gmail.com

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Fecha de recepción: 10 de agosto de 2020 · Fecha de aprobación: 9 de agosto de 2021

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v16n32.98889>

Cómo citar este artículo:

APA: Abal-Medina, J. M., Eberhardt, M. L. y Ariza, A. (2021). Presidentes y gabinetes en los comienzos del Estado argentino (1862-1930): la estabilidad ministerial en la mira. *Ciencia Política*, 16(32), 223-261.

MLA: Abal-Medina, J. M., Eberhardt, M. L. y Ariza, A. "Presidentes y gabinetes en los comienzos del Estado argentino (1862-1930): la estabilidad ministerial en la mira". *Ciencia Política*, 16.32 (2021): 223-261.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Este artículo revela y analiza la composición y estabilidad de los gabinetes de ministros de los presidentes argentinos desde la asunción de Bartolomé Mitre en 1862 hasta el primer golpe militar del país en 1930. El objetivo inicial es dar cuenta de los ministros que fueron designados en los diversos departamentos y su permanencia en ellos. La fuente para emplear son los libros de actas de juramentos de los miembros del gobierno de la nación argentina, pertenecientes a la Escribanía General de la Nación. Además, se analiza la estabilidad/inestabilidad de los gabinetes, medida a partir de una herramienta específica aquí propuesta, el Índice de Estabilidad de Gabinetes (IEG), que procura convertirse en un instrumento útil para aplicar a futuros análisis sobre otros períodos y regímenes presidencialistas. Finalmente, se interpretan los resultados obtenidos bajo una perspectiva politológica que a su vez articula la consideración histórica de la época.

Palabras clave: Argentina; estabilidad; gabinetes; inestabilidad; presidencias.

Abstract

This article surveys and analyzes the composition and stability of the cabinet ministers of Argentine presidents from the assumption of Bartolomé Mitre in 1862 until the country's first military coup in 1930. The initial objective is to account for the ministers who were appointed in the various departments and their permanence in them. The source to be used is the Books of Acts of Oaths of the Members of the Government of the Argentine Nation, belonging to the General Notary Office of the Nation. Second, the stability/instability of the cabinets is analyzed, measured using a specific tool proposed here, the Cabinet Stability Index, which seeks to become a useful instrument to apply to future analyzes of other periods and presidential regimes. Finally, the results obtained are interpreted from a political perspective that in turn articulates the historical consideration of the time.

Keywords: Argentina; Cabinets; Instability; Presidencies; Stability.

Introducción

Este artículo se propone revelar y analizar la composición y estabilidad de los gabinetes de ministros de los titulares del Ejecutivo Nacional argentino desde 1862 hasta 1930: desde el inicio del gobierno constitucional de Bartolomé Mitre hasta el primer golpe militar del país, que derrocó al presidente Hipólito Yrigoyen.

El recorte temporal del trabajo se divide en dos intervalos. El primero, va de 1862 a 1898, periodo en el que tanto la cantidad (cinco), como los ramos de los ministerios (interior, relaciones exteriores, justicia, culto e instrucción pública, guerra y marina, y hacienda) estaban determinados por la Constitución de 1853/60. El segundo intervalo inicia con la reforma constitucional de 1898, a partir de la cual se elevó el número fijo de ministerios (a ocho), pero se omitió determinar sus áreas, que quedarían a cargo de la ley correspondiente.

Este segundo intervalo termina con la primera interrupción militar al orden constitucional establecido. Se realizó este primer recorte temporal para el análisis, ya que el libro de actas, la fuente principal de análisis aquí empleada inicia con la presidencia de Bartolomé Mitre. Asimismo, dado el volumen de información allí contenida se procedió a realizar un recorte, que pone como límite la primera ruptura del orden constitucional de 1853 y 1860 en 1930.

El objetivo inicial es descriptivo y consiste en dar cuenta cuáles ministros fueron designados bajo cuáles presidentes, al frente de qué carteras y por cuánto tiempo. Para ello se hará un relevamiento sobre la manera como se conformaron y modificaron los gabinetes nacionales en las sucesivas presidencias. La estrategia de análisis incluye la triangulación de técnicas y datos cuantitativos y cualitativos. La fuente principal de información son los libros de actas de juramentos de los miembros del gobierno de la nación argentina, pertenecientes a la Escribanía General del Gobierno de la Nación, la que será acompañada con bibliografía académica multidisciplinaria sobre la época.

Esta aproximación descriptiva de la conformación de los gabinetes en las primeras presidencias del país aportará, en futuros trabajos, una base de datos completa y sistemática que permitirá avanzar en estudios más específicos. Por ejemplo, la extracción social y la trayectoria política de los ministros nacionales en cada mandato; las variaciones en cada cartera durante cada período; la rotación bidireccional entre los puestos ministeriales y el cargo de presidente; entre muchos otros aspectos que

hasta el momento han sido poco explorados en la etapa inicial del Estado nación argentino.

Un segundo objetivo, que constituye el aspecto más sustantivo de este trabajo, se orienta al estudio del grado de estabilidad/inestabilidad de los gabinetes por presidencia. Para ello, presentamos un Índice de Estabilidad del Gabinete (IEG) destinado a medir la rotación registrada en la conformación de los gabinetes ministeriales por cada titular del Ejecutivo. Este dato será construido a la luz del contexto político, social y económico del momento.

Estado del arte

En comparación con la riqueza y amplitud revelada en la investigación científica en el área de estudios presidenciales (Serrafero, 2011), el ámbito específico de los gabinetes nacionales es un terreno menos explorado en Argentina. Ello se verifica en producciones teóricas y empíricas (Gené, 2007, p.15).

Sin embargo, en los últimos años se dieron a conocer valiosos avances en esta área. Camerlo y Coutinho (2019) analizan la afiliación partidaria de los ministros en el caso argentino. Previamente, Camerlo (2013) había abordado los gabinetes de partido único en este país e indagó las modalidades de selección de ministros en situaciones donde el soporte legislativo de coalición perdía relevancia. También Heredia, et al., (2012) investigaron la historia, prerrogativas, dinámica y vínculos dentro y entre las carteras que conforman el gabinete nacional argentino desde 1976.

Considerando otros casos, Valadés (2003) aspira a alcanzar un sistema presidencial más democrático a partir de la construcción de un gobierno de gabinete o presidencialismo racionalizado. Carreras (2013) analiza el impacto de los presidentes *outsiders* en la composición del gabinete en Perú (1980-1995), los cuales, a su juicio, tienden a nombrar ministros técnicos e independientes. Dávila, et al., (2013) se preguntan si existe una relación entre el tipo de ministerio (político, social, económico o mixto) y el tipo de educación de los ministros, para lo cual observan los perfiles ministeriales en las cuatro administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile. Inácio (2013) suma un trabajo enfocado en los gobiernos multipartidistas en Brasil (1995-2010) y examina la elección de los ministros, además, estima las posibilidades de selección

de políticos profesionales *vis-à-vis* la selección de técnicos o políticos novatos.

Asimismo, Chasqueti, et al., (2013) analizan la formación y el cambio de gabinetes presidenciales en Uruguay entre 1985 y 2010. Martínez-Gallardo (2012) realiza un trabajo comparativo a partir del estudio de 121 gabinetes en 12 países de América Latina entre 1980 y 2000. Por último, Camerlo y Martínez-Gallardo (2018) indagan la organización del ejecutivo y el funcionamiento de los gabinetes ministeriales en EE. UU., Costa Rica, Uruguay, Chile, Brasil, Colombia, Perú y Ecuador.

Otros trabajos abordan la problemática ministerial pero no en forma directa, sino como uno más de los factores para considerar con respecto al funcionamiento de la presidencia. Para mencionar algunos ejemplos, Araujo (2016) se preocupa por el personalismo de los líderes políticos que llegan a la presidencia en Latinoamérica, especialmente en Brasil. Coutinho (2007) también incorpora la consideración de los gabinetes y ministros dentro del análisis más general de la organización de la presidencia en Argentina. Finalmente, Amorim (2006) avanza sobre estrategias presidenciales específicas como las designaciones en los gabinetes ministeriales y sus consecuencias políticas.

Existen varias publicaciones académicas sobre la composición del gabinete por cada presidente argentino y la medición de su grado de estabilidad/inestabilidad; aunque la mayoría inicia su análisis en el siglo XX. Por ejemplo, Ollier y Palumbo (2016) abordan la trayectoria de los gabinetes argentinos entre 1983 y 2015. Abocado al mismo caso, Campos (2019) indagó la composición, la conformación y las variaciones del gabinete ministerial entre 1983 y el inicio de la presidencia de Alberto Fernández.

En cuanto a las investigaciones de gabinetes que incorporan el abordaje de la segunda mitad del siglo XIX en Argentina se encuentra a Giorgi (2014a, 2014b), quien se enfoca en los factores “extrapolíticos” de la carrera de los dirigentes y funcionarios públicos. Asimismo, el autor observa las “sociabilidades” de los ministros nacionales entre 1854 y 2011. Serrafiero (2014) también incluye dicho período cuando analiza la “inestabilidad ministerial” como una frecuencia de rotación de ministros por presidencia superior al promedio, un indicador de la crisis institucional que envolvió a parte importante de los presidentes renunciantes en Argentina.

Existe, además, gran número de textos que explican la formación del Estado argentino y que dan cuenta de momentos de inestabilidad y debilidad institucional en términos de enfrentamientos bélicos externos e

internos. Estos análisis necesariamente incluyen una referencia explícita al origen y al desempeño de la dirigencia política; aunque esta última no constituya su eje central. Oszlak (2006), articula una mirada multidisciplinar sobre el proceso de adquisición de los atributos de estadidad, construcción de la nación y de conformación de la sociedad argentina. Sábato (2005) abarca la construcción de la república y hace énfasis en los conceptos de pueblo y política. Finalmente, O'Donnell (1977) y Halperin (1980) realizaron sendos análisis de los proyectos de construcción del Estado y la nación argentina.

Este artículo contribuye a estos debates al tomar en consideración las incipientes presidencias constitucionales argentinas hasta su primera interrupción de facto. El artículo analiza la composición y cambios registrados en los gabinetes de cada titular del ejecutivo, desde la llegada al gobierno de Bartolomé Mitre en 1862, hasta el golpe de 1930, con el fin de despejar errores suscitados sobre aquellos tiempos. Asimismo, desde una mirada politológica, calcula el Índice de Estabilidad del Gabinete (IEG) en cada período y da cuenta de sus resultados a la luz de la contextualización histórica de los hechos.

Breve encuadre de los procesos políticos del periodo 1862-1930

El periodo 1862-1898 fue el inicio de una nueva época. En 1861, el triunfo de las tropas porteñas en la batalla de Pavón y el posterior acuerdo firmado entre su líder, Bartolomé Mitre y el expresidente de la confederación argentina, el caudillo entrerriano Justo José de Urquiza, abrió el camino para la reorganización política e institucional de la república argentina. En 1862, la fórmula Mitre-Paz fue electa para iniciar el tercer periodo constitucional, contado desde la Ley Fundamental de 1853 (Sáenz, 2001).

La construcción del Estado nacional era un objetivo compartido por la dirigencia política de aquel entonces (Sábato, 2012), pero las características que este debía adquirir y los mecanismos para alcanzarlos fueron, en cambio, motivo de profundas y violentas disputas. El gobierno del liberal Mitre convivió con dos movimientos de impugnación al poder político central: los levantamientos federales de los caudillos en el interior y el autonomismo porteño liderado por Adolfo Alsina (Botana, 1977). A estas disputas internas, en 1865, se sumó la guerra de la Triple Alianza (Argentina, Uruguay y Brasil) contra Paraguay.

Los enfrentamientos debilitaron a los federales (Bonaudo y Sonzogni, 1999), pero también a los liberales mitristas. Pronto, grupos del tronco de Mitre, entre ellos Adolfo Alsina, formarían una constelación política más amplia a la que sumarían viejos federales del interior (Sábato, 2012). Estos impusieron la candidatura presidencial de Domingo Sarmiento y en 1868 quebraron la continuidad de Mitre (Botana, 1977). Sarmiento “le imprimió a la gestión presidencial un sello reformista y centralizador distintivo” (Sábato, 2012, p. 177). En 1870, se afrontó el fin de la guerra con Paraguay y se neutralizaron los alzamientos mitristas y federales en algunos territorios del interior. Próximo al fin de su mandato, Sarmiento designó como sucesor a Nicolás Avellaneda.

A partir de su cargo como ministro de Sarmiento, Avellaneda cosechó apoyos de las élites del interior. Su triunfo en 1874 suscitó enojos y resistencias en el sector mitrista. Convencido de que en la elección se había cometido fraude, Mitre se levantó en un intento revolucionario que fue rápidamente contenido por un actor político consolidado en los últimos años: el Ejército Nacional (Olivares, 2018). La disputa política entre autonomistas (de Alsina) y nacionalistas (de Mitre) atravesó su gobierno. Si bien hizo grandes esfuerzos para profundizar la integración de la economía en el mercado mundial, la larga y profunda crisis desatada en 1873 recién empezaría a revertirse en 1877.

La búsqueda de nuevas tierras para ampliar la producción y el consecuente enfrentamiento con el indio adquirió gran centralidad, tanto bajo el ministerio de Alsina en guerra y marina como en manos del ministro sucesor, Julio Argentino Roca. Finalmente, para cerrar el conflicto entre Alsina y Mitre, el presidente propuso una conciliación en 1877 e incorporó algunos mitristas a su gabinete. Los grupos dominantes del interior insistían en la necesidad de subordinar definitivamente a Buenos Aires para consolidar institucionalmente el país (Bonaudo y Sonzogni, 1999).

Entretanto, Roca emergió como un actor central por su conquista de nuevas tierras y se impuso como candidato presidencial con el apoyo de Avellaneda y de Miguel Juárez Celman, este último, concuñado de Roca y recientemente electo gobernador de Córdoba. Ni bien celebradas las elecciones, el candidato opositor y gobernador de Buenos Aires, Carlos Tejedor, se levantó en armas en defensa de la capital de la provincia. Tras su derrota, la ciudad de Buenos Aires fue cedida como capital federal de la República. En octubre de 1880 Roca asumió como presidente (Sáenz, 2001).

El gobierno de Roca inauguró una etapa de hegemonía del Partido Autonomista Nacional (PAN), partido liberal-conservador creado en 1874

por la unión de los partidos autonomista (de Alsina) y nacional (de Avellaneda), cuyos candidatos ganarían todas las elecciones hasta 1910 y desplazaron a la oposición. Roca concentró el poder estatal y gozó de un gran periodo de bonanza económica debido a la ampliación del territorio argentino, el crédito externo y el desarrollo de la administración pública nacional (Sábato, 2012). Los principales conflictos que tuvo que enfrentar se encontraban dentro del PAN y giraron en torno a su sucesión. En 1885, Roca se inclinó por Miguel Juárez Celman como candidato oficial y aunó sus recursos con los del Estado para asegurar su triunfo.

En 1886, Juárez Celman asumió como presidente. Una vez en el cargo, tendió a concentrar el poder en su figura. El llamado “juarismo” aumentó su fuerza, lo que derivó en la ruptura de relaciones con Roca. Hacia 1889, el periodo de bonanza económica se revirtió y se desató una aguda recesión que dio lugar a la reactivación de la oposición y a sus constantes denuncias y protestas contra el régimen. En este contexto, el 26 de julio de 1890, la Unión Cívica¹ perpetró la revolución del parque y forzó la renuncia de Juárez Celman.

Carlos Pellegrini, hombre de confianza de Roca, enseguida asumió como vicepresidente y enfrentó el desafío de restablecer el orden político y de revertir la crisis económica. Para ello, aplicó medidas de austeridad que le permitieron manejar las dificultades y culminar su mandato (Sambucetti, 1971).

Luis Sáenz Peña, candidato presidencial también elegido por Roca, se impuso en las elecciones de 1892. Su gobierno fue débil y se desenvolvió en el marco de una gran inestabilidad debido a las disputas internas del PAN (Sábato, 2012). Esta inestabilidad se percibió en su gabinete, que sufrió constantes cambios en el periodo. Además, en 1893 tuvo que afrontar revueltas periódicas suscitadas principalmente por integrantes de la Unión Cívica Radical (partido fundado en 1891 por Leandro Alem tras la disolución de la Unión Cívica). Estos levantamientos terminaron por desgastarlo y en enero de 1895 presentó su renuncia.

Tras la renuncia del debilitado presidente, asumió la primera magistratura José Evaristo Uriburu (vicepresidente de Sáenz Peña) y se restableció la preeminencia de los hombres claves del régimen: Mitre, Roca y Pellegrini. Esta nueva relación de fuerzas, “permitirá un tránsito más sosegado hacia otra sucesión presidencial que culminará, finalmente,

1 Agrupación heterogénea presidida por Leandro Alem, exintegrante del Partido Autonomista y ferviente opositor al régimen fraudulento instaurado por el PAN.

en manos del general Roca” (Serrafero, 1999, p. 164). Durante su gestión se realizó el segundo censo nacional, se reunió la Convención Nacional Constituyente que modificó la Ley Fundamental y se enfrentó la cuestión limítrofe con Chile. En definitiva, Uriburu “tuvo una más tranquila administración y contó con el sostén de los notables del régimen” (Serrafero, 1999, p. 165).

Por su parte, el periodo 1898-1930 estuvo caracterizado por fuertes tensiones políticas y sociales. El PAN, donde confluían las principales elites de las provincias, ejercía el poder gubernamental frente a un radicalismo desorganizado, que, después del fracaso de sus intentos revolucionarios de 1893, defendía la abstención electoral y denunciaba la falta de garantías para que el pueblo ejerciera sus derechos políticos (Arrondo, 2003).

En este contexto, el 12 de octubre de 1898, Julio Argentino Roca asumió nuevamente como presidente de la nación. Durante su gobierno, la oposición se organizó. Por un lado, el radicalismo se renovó bajo el liderazgo de Hipólito Yrigoyen y llevó adelante movilizaciones que denunciaban la ilegitimidad del orden conservador (Arrondo, 2003). Por otro lado, los sectores anarquistas y socialistas conformaron gremios y sindicatos que exigían una mejor calidad de vida para los trabajadores. El reclamo por mejores salarios y condiciones laborales se expresó en múltiples huelgas que afectaron la producción y exportación (Costanzo, 2007). Como respuesta, en 1902 se aprobó la ley de residencia, impulsada por el senador oficialista Miguel Cané, que otorgaba al ejecutivo la facultad de expulsar del país a cualquier extranjero que perturbara el orden público. Respecto de las denuncias por atropellos a los derechos políticos, a iniciativa del ministro del interior, Joaquín Víctor González, se aprobó una reforma electoral (Privitellio, 2006), que, posteriormente, fue derogada por el Congreso durante el siguiente gobierno.

En 1904 Roca impuso a su sucesor, Manuel Quintana, quien asumió el 13 de octubre. Su candidatura fue apoyada también por el expresidente Bartolomé Mitre y el caudillo conservador Marcelino Ugarte (gobernador de la provincia de Buenos Aires). Sin embargo, las tendencias reformistas de Quintana generaban dudas al interior del sector dominante, especialmente en Carlos Pellegrini (Lobato, 2000). Su breve presidencia estuvo atravesada por conflictos sociales y políticos al interior del PAN que no logró apaciguar (Lobato, 2000).

Además, debió enfrentarse con una oposición cada vez más organizada y movilizada. En febrero de 1905 estalló con fuerza la tercera revolución radical en Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe. Aunque

resultó rápidamente reprimida, aumentaron las presiones internas y externas contra el presidente, y el liderazgo de Yrigoyen se fortaleció (Persello. 2011). En ese contexto, sobrevino la muerte de Quintana y en marzo de 1906 asumió su vicepresidente José Figueroa Alcorta.

El nuevo presidente intentó aglutinar las fuerzas conservadoras y evitar la avanzada de los radicales, socialistas y anarquistas. En este periodo, sucedieron diversas protestas sociales como la huelga de inquilinos en agosto de 1907 y la “semana roja”² en 1909. Para frenar el avance de la oposición, Figueroa Alcorta implementó numerosas medidas represivas y también lanzó las primeras promesas en pos de la libertad de sufragio (Gringauz y Badell, 2007) que se concretarían durante el gobierno de su sucesor.

El 12 de octubre de 1910 Roque Sáenz Peña asumió la presidencia con una promesa de mejora institucional y democratización del proceso electoral (Lobato, 2000). Ello se materializó el 26 de marzo de 1912, con la ley 8.871 (apodada ley “Sáenz Peña”), que estipuló “el sufragio universal masculino, secreto y obligatorio, la aplicación del sistema de lista incompleta y la representación de las minorías” (Lobato, 2000, p. 204). En 1913, la salud del primer mandatario se deterioró y delegó interinamente el poder en su vicepresidente, Victorino de la Plaza, quien luego asumió el cargo presidencial en forma definitiva tras el fallecimiento Sáenz Peña, en agosto de 1914.

Al asumir la presidencia, de la Plaza tuvo que afrontar las consecuencias económicas que el país empezó a sufrir como resultado de la Primera Guerra Mundial. Además, en lo político vivenció el proceso de reordenamiento producido por la reforma electoral de 1912. Su mandato concluyó en abril de 1916, con las primeras elecciones presidenciales celebradas bajo la nueva ley (López, 2016). El candidato de la UCR, Hipólito Yrigoyen, resultó electo presidente y puso en jaque la hasta entonces ininterrumpida hegemonía conservadora. Se llevó por primera vez a la cima del poder político a un representante de la clase media.

El 12 de octubre de 1916, asumió la presidencia Hipólito Yrigoyen en un escenario político adverso, ya que los conservadores aún controlaban

2 Así se llamó a los sucesos iniciados con la violenta represión policial dirigida por el coronel Ramón Falcón sobre los manifestantes convocados por la Federación Obrera Regional Argentina (FORA), para celebrar el día del trabajador el 1 de mayo de 1909. Además del ataque, se ordenó el cierre de locales sindicales y el arresto de anarquistas, que derivó en una huelga total convocada por la FORA que duró una semana.

el Congreso y la mayoría de las gobernaciones. Tras el fin de la Primera Guerra Mundial (1918) se vivió uno de los períodos más prósperos de la Argentina agroexportadora, proceso que culminaría con la crisis de 1930 (Saettone, 2012). El presidente aprovechó el clima de bonanza económica e impulsó el gasto público con fines políticos, a favor de beneficiar a sus sectores afines (las hasta entonces perjudicadas clases medias) y de alimentar favoritismos, lo que le valió nuevas enemistades, entre ellas, la de la logia militar San Martín.

El aumento de las exportaciones de productos primarios produjo una creciente inflación que impactó en las condiciones de vida de la población y generó un creciente conflicto social. Yrigoyen no pudo contener estos conflictos y en enero de 1919 se produjo una huelga en los talleres metalúrgicos Vasena (ciudad de Buenos Aires). El gobierno respondió con el envío de tropas militares y desencadenó una serie de incidentes violentos, recordados como la “semana trágica” (Saettone, 2012).

En 1922 Marcelo Torcuato de Alvear (UCR) triunfó en las elecciones con el apoyo de su antecesor y asumió la presidencia el 12 de octubre. La prosperidad económica de posguerra también alcanzó a su gobierno. En ese contexto promovió el crecimiento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) creado por Yrigoyen, e inició la construcción de edificios importantes (como las sedes de varios ministerios y la del Banco Nación). En el terreno político, la llegada de Alvear al gobierno potenció las divisiones internas del radicalismo y en 192, se constituyó la UCR antipersonalista (Persello, 2011). Este sector cuestionaba el liderazgo de Yrigoyen y sostenía la necesidad de un programa y reglas partidistas (Persello, 2011).

El 12 de octubre de 1928, Hipólito Yrigoyen asumió nuevamente como presidente. Al año siguiente, el quiebre de la Bolsa de Nueva York desató una grave crisis económica que se extendió rápidamente a todos los países del mundo. Como consecuencia de la crisis mundial, en Argentina cayeron los precios de los productos agropecuarios, se desvalorizó la moneda y subió el desempleo. En este contexto de caída económica y división del radicalismo, Yrigoyen perdió respaldo político. El ejército, con apoyo de todos los sectores de la oposición e incluso de muchos radicales, encabezó el golpe de Estado y el 6 de septiembre de 1930, José Félix Uriburu tomó el poder.

Estabilidad e inestabilidad de los gabinetes ministeriales: el Índice de Estabilidad del Gabinete (IEG)

El grado de estabilidad en los gabinetes ministeriales, si bien ha sido considerado como una de las dimensiones importantes del fenómeno en estudio, no despertó hasta ahora una firme atención analítica. Una de las causas de tal insuficiencia es que probablemente a partir de las sucesivas reformas constitucionales y normativas registradas desde los comienzos del Estado argentino; la modificación en el número y las ramas de los ministerios; los cambios en la duración de los periodos presidenciales; así como la repetición de personas como titulares de una o de varias carteras bajo la misma presidencia; se complejizó al extremo la obtención de datos empíricos precisos así como su interpretación y análisis comparado.

Para avanzar en esta dirección, hemos construido una herramienta destinada a medir de un modo preciso el grado de estabilidad o inestabilidad de los gabinetes: el Índice de Estabilidad del Gabinete (IEG). Se trata de un indicador del grado de rotación de los ministros bajo el mandato de un mismo presidente.

Antes de explicar brevemente el modo como se construye dicho índice, es importante definir qué se entiende por uno de sus principales términos, que es el de gestión ministerial. Con esto queremos dar cuenta del mandato de una persona (ministro) en cuanto titular de un ministerio determinado, cuya duración se extiende desde el momento de su incorporación como tal en las actas, hasta que dicho cargo es ocupado por otro funcionario (según conste en el mismo registro).

Si la persona, una vez que ha dejado el cargo en una cartera, es luego designada como titular del mismo ministerio al que dimitió o bajo algún otro de igual o diferente presidencia, se inicia una nueva gestión ministerial. Si la misma persona continúa designada al frente de un mismo ministerio tras haber finalizado el correspondiente mandato presidencial (por golpe de Estado o por cumplimiento del periodo), inicia una nueva gestión ministerial bajo el-la nuevo-a presidente-a, contada desde el momento de su aparición en las Actas o, si ello no ocurriera, desde la aparición del nuevo primer mandatario.

Esto último ocurre igualmente en caso de salida anticipada de un presidente (por muerte, renuncia, etc.), cuando este es reemplazado para completar el periodo por quien corresponde según la línea sucesoria. En caso de registrarse la continuidad de algún ministro en su misma cartera también se inicia una nueva gestión ministerial, contada a partir de

la fecha de asunción del sucesor presidencial. Es decir, la gestión ministerial será siempre dentro del mandato del mismo titular del ejecutivo. Formalmente diremos la gestión de A en el ministerio B durante el mandato de C.

Ahora bien, el mencionado IEG se construye, en primer lugar, a partir de la sumatoria de la cantidad total de Gestiones Ministeriales (ΣGM) registradas bajo un mismo gobernante. Esta sumatoria se divide luego por la cantidad de ministerios (carteras) establecidos en la normativa correspondiente: la Restricción Legal de Ministerios (RLM). El resultado (Y), que expresa en promedio la cantidad de ministros por cartera durante esos años, es luego dividido por la raíz cuadrada del tiempo de duración del gobernante (\sqrt{T}). La duración del gobernante, expresada con la letra T, se obtiene al dividir la cantidad total de días que estuvo una misma persona como titular del ejecutivo por 365,25 (extensión de un año expresada en días). La fórmula resultante del IEG se expresa, de la siguiente forma:

$$IEG = (\Sigma GM / RLM) / \sqrt{T}$$

Ministerios y ministros en la Constitución Nacional de 1853 y la reforma de 1898

La Constitución de 1853

Argentina es un país cuyo régimen de gobierno es democrático y su sistema político es presidencial. Su primera constitución nacional fue aprobada en el año 1853 y reformada en varias ocasiones, la última de ellas en 1994. Respecto de la conformación del gobierno, el artículo 71 de aquella primera ley fundamental señalaba que: “el Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de ‘Presidente de la Confederación Argentina’” (Congreso General Constituyente, 2015).

Dicha norma reconoce como una de las numerosas atribuciones del presidente: nombrar y remover a los ministros del despacho, los oficiales de sus secretarías, los agentes consulares y los demás empleados de la administración, cuyo nombramiento no estuviera reglado de otra manera en su articulado (Congreso General Constituyente, 2015, art. 83, inc. 10).

En cuanto a la composición del gabinete, el artículo 84 de la Constitución de 1853 establece la designación de cinco ministros secretarios, a quienes pone a cargo del despacho de los negocios de la confederación:

interior, relaciones exteriores, hacienda, justicia, culto e instrucción pública y guerra y marina.

La reforma constitucional de 1898

Tras las reformas constitucionales de 1860 y de 1866, la del 15 de marzo de 1898 fue la primera modificación al texto constitucional argentino de 1853 que incorporó un cambio en el número de ministerios del Ejecutivo, el que hasta ese momento había sido fijado en cinco por la ley fundamental. La necesidad de acrecentar la estructura del Estado fue resultado de los requerimientos propios del desarrollo económico y social evidenciado hacia fines del siglo XIX.

El nuevo artículo 87 quedó redactado, a manos de la convención nacional de 1897, del siguiente modo:

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. (Convención Nacional, 2015, p. 179)

En esta nueva versión ya no se estipulan los nombres o las materias de cada ministerio (a diferencia de la Constitución de 1853), sino que dicha facultad queda ahora en manos del congreso, el cual debe expedirse sobre el asunto a través de la formulación de la ley correspondiente.

El primer intervalo: 1862-1898

Acorde con lo estipulado por la Constitución Nacional Argentina de 1853, desde la presidencia de Bartolomé Mitre (1862-1868) hasta la presidencia de José Evaristo Uriburu (1892-1898), el gabinete se compuso de cinco departamentos de Estado o ministerios: interior; relaciones exteriores; justicia, culto e instrucción pública; guerra y marina; y hacienda.

En este primer periodo hubo 28 ministros de hacienda; 25 ministros del interior; 25 ministros de relaciones exteriores; 25 ministros de justicia, culto e instrucción pública; y 19 ministros de guerra y marina.

Cabe destacar que, a lo largo de todo este periodo de 36 años de duración, hubo ciertos personajes que ocuparon varias veces el mismo ministerio o que formaron parte del gabinete de distintos presidentes. Por ejemplo, Santiago Cortinez fue ministro de Hacienda en la presidencia

de Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874), en la de Nicolás Avellaneda (1874-1880) y en la de Julio Argentino Roca (1880-1886).

Composición de los gabinetes por periodo presidencial

Bartolomé Mitre (1862-1868)

Durante la presidencia de Bartolomé Mitre, el gabinete tuvo 10 ministros y 12 gestiones ministeriales en los seis años que duró el gobierno. En total hubo siete cambios de gabinete. El ministerio del interior tuvo un solo ocupante por la totalidad del mandato: Guillermo Rawson. En relaciones exteriores, culto, justicia e instrucción pública, hubo un cambio breve de ministros: Marcelino Ugarte reemplazó a Rufino de Elizalde y José Uriburu a Eduardo Costa. No obstante, rápidamente retornaron a su antiguo cargo los dos ministros iniciales. Por su parte, en el departamento de guerra y marina, el cargo de ministro fue ocupado durante casi todo el periodo por Juan Andrés Gelly y Obes, y fue reemplazado en los últimos meses por Wenceslao Paunero. Finalmente, el departamento de hacienda registró el mayor número de cambios: tres personas ocuparon el cargo de ministro a lo largo del periodo: Dalmacio Vélez Sarsfield, Lucas González y Cristóbal Aguirre.

De esta manera, con 12 gestiones ministeriales a lo largo de los seis años de gobierno, nuestro índice alcanza un valor de 0,98. Parte de esta cifra, que incluye el retorno de ministros a su cartera inicial luego de una breve salida, puede explicarse en virtud del momento en el que el presidente Mitre delegó en su vicepresidente, Marcos Paz, la conducción del poder ejecutivo para comandar el ejército de la triple alianza (Brasil, Uruguay y Argentina) en la llamada “guerra del Paraguay” (Sáenz, 2001, p. 362). En sus seis meses de gobierno, el presidente interino reemplazó a los titulares de relaciones exteriores, justicia, culto e instrucción pública. No obstante, tras su muerte y el obligado regreso de Mitre a la presidencia, retornaron a sus antiguos cargos los ministros iniciales.

Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874)

Bajo la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento hubo un total de 11 ministros en seis años, con lo que el valor del IGM es de 0,90. En cuatro de los cinco departamentos de Estado se registraron cambios de nombres. El ministro de guerra y marina, Martín de Gainza, fue el único miembro del gabinete que acompañó a Sarmiento durante todo su

mandato. El primer departamento que cambió de titular –pero lo hizo solo una vez– fue el de relaciones exteriores: Carlos Tejedor reemplazó a Mariano Varela. A los pocos meses, el departamento de hacienda sufrió la primera de sus tres modificaciones: Cristóbal Aguirre sucedió a Benjamín Gorostiaga, este fue luego reemplazado por Luis Lorenzo Domínguez y finalmente asumió el cargo Santiago Cortinez. El departamento del interior, justicia, culto e instrucción pública, afrontaron una única modificación cada uno. En el primero, Dalmacio Vélez Sarsfield fue reemplazado por Uladislao Frías, y en el segundo, Nicolás Avellaneda fue sucedido por Juan Crisóstomo Albarracín.

La mayor rotación se observa en hacienda. Los gastos extraordinarios requeridos tanto por la guerra con el Paraguay, como para imponer en el interior del país el orden presidencialista frente a los rebeldes caudillos provinciales, ocasionaron desbalances en las cuentas públicas (Vedoya, 1979). Asimismo, el brote de fiebre amarilla a comienzos de 1871 azotó la ciudad de Buenos Aires y provocó graves pérdidas económicas en todo el país. La situación económica estuvo lejos de ser previsible o estable. Por otra parte, el fin de la guerra con el Paraguay en 1870 abrió el canal de negociación de los aliados con el país vencido. En ese marco, Carlos Tejedor asumió como nuevo ministro de relaciones exteriores. Su designación representó un cambio de táctica y pasó de una postura de reconciliación a otra más combativa (Sábato, 2012).

Nicolás Avellaneda (1874-1880)

Durante los seis años en que Nicolás Avellaneda dirigió los destinos de este país se produjeron cambios en los cinco departamentos de estado. Guerra y marina fue el que menos modificaciones sufrió, ya que solo hubo dos cambios. En justicia, culto e instrucción pública existieron tres modificaciones y en los departamentos del interior, relaciones exteriores y hacienda se registraron cuatro cambios de nombres.

En este periodo hubo 20 ministros y 22 nombramientos en total. Santiago Cortinez ocupó el ministerio de hacienda en dos oportunidades (al principio y al final del mandato de Avellaneda). Asimismo, Lucas González fue primero ministro de hacienda y luego de relaciones exteriores.

El departamento del interior fue ocupado por Simón de Iriondo, Saturnino Laspiur Héctor Álvarez, Domingo Faustino Sarmiento y Benjamín Zorrilla. En tanto que relaciones exteriores tuvo como ministros a: Pedro Pardo, Bernardo de Irigoyen, Rufino de Elizalde, Manuel Montes de Oca y Lucas González. En justicia, culto e instrucción pública

ocuparon la titularidad los siguientes nombres: Onésimo Leguizamón, José María Gutiérrez, Bonifacio Lastra y Miguel Goyena. En guerra y marina estuvieron Adolfo Alsina, Julio Argentino Roca y Carlos Pellegrini, mientras que en hacienda fueron nombrados: Santiago Cortinez, Lucas González, Norberto de la Riestra, Victorino de la Plaza y nuevamente Santiago Cortinez.

En este periodo, con 22 gestiones ministeriales el IEG se eleva a 1,80 y prácticamente duplica el valor alcanzado por cada una de las dos presidencias anteriores. Esto podría ser explicado por el intento de conciliación del presidente Avellaneda con la facción de Mitre, tras haberlo derrotado en las elecciones presidenciales correspondientes y en el marco de una crisis económica que redujo los recursos estatales. Recordemos que, con ocasión de la sucesión de Sarmiento: “los colegios electorales de todo el país favorecieron a Avellaneda, pero Mitre y el partido nacionalista no aceptaron el veredicto de las urnas, ciertamente dudoso, y se alzaron en armas como protesta por la distorsión del voto popular” (Sáenz, 2001, p. 376).

Si bien la rebelión mitrista fue rápidamente derrotada, para evitar males mayores los rebeldes fueron amnistiados y el presidente Avellaneda se empeñó en “despejar el panorama político mediante la conciliación de los partidos autonomista y nacionalista [Por tanto] a mediados de 1877 Avellaneda se entrevistó con Mitre y convinieron en incorporar a dos mitristas prominentes en el gabinete” (Sáenz, 2001, p. 383). El fracaso de la política de conciliación y la negociación de las candidaturas en 1879 produjeron nuevos cambios en el gabinete.

Julio Argentino Roca (1880-1886)

Julio Argentino Roca tomó juramento a 13 ministros: tres ministros en el departamento del interior: Antonio del Viso, Benjamín Paz e Isaac Olavarría; tres en relaciones exteriores: Bernardo de Irigoyen, Victorino de la Plaza y Francisco Ortíz; tres en hacienda: Santiago Cortinez, Juan José Romero y Wenceslao Pacheco; dos en culto, justicia e instrucción pública: Manuel Pizarro y Eduardo Wilde; y otros dos en guerra y marina: Benjamín Victorica y Carlos Pellegrini. Todos los departamentos sufrieron cambios de conducción durante el gobierno de Roca.

Con 13 gestiones ministeriales a lo largo de seis años de mandato, la estabilidad del gabinete de Roca aumenta en comparación con su antecesor, acercándose a la de las dos primeras presidencias: 1,06. Bajo su mandato se avanzó en la tarea de crear una Argentina moderna: “el país hizo

progresos sorprendentes durante la primera presidencia de Roca” (Gandía, 1979, p. 40). Durante la primera presidencia de Roca el país consolidó el sistema institucional del Estado y modernizó sus estructuras materiales (Oszlak, 2006; Botana, 1977). Algunos de estos avances implicaron conflictos con otros países y con otras instituciones como la Iglesia.³

Miguel Juárez Celman (1886-1890)

En los casi cuatro años que duró el gobierno de Miguel Juárez Celman hubo 17 gestiones ministeriales. El departamento de hacienda tuvo cinco nombramientos: Wenceslao Pacheco, Rufino Varela, Wenceslao Pacheco, Francisco Uriburu y Juan Agustín García. Uno de sus ministros, Wenceslao Pacheco, asumió dos veces, ya que en el medio fue designado ministro del interior. Otro caso de rotación interna fue el de un ministro de relaciones exteriores, Norberto Quirno Costa, que luego fue trasladado al ministerio del interior. En esta última cartera hubo cuatro nombramientos: Eduardo Wilde, Wenceslao Pacheco, Norberto Quirno Costa y Salustiano Zavalía, mientras que en relaciones exteriores se produjeron tres designaciones: Norberto Quirno Costa, Estanislao Zeballos y Roque Sáenz Peña. El departamento de justicia, culto e instrucción pública también fue dirigido por tres personas: Filemón Posse, Amancio Alcorta y José Mariano Astigueta. Finalmente, guerra y marina estuvo liderado por dos funcionarios diferentes: Eduardo Racedo y Nicolás Levalle.

Aunque puede argumentarse que el número de gestiones ministeriales (17) no parece muy discordante con las presidencias anteriores, es preciso hacer notar que estas se dieron en menos de cuatro años. Juárez Celman debió renunciar tras la llamada revolución del parque liderada por Alem en 1890. Con su salida anticipada del cargo, el valor de su IEG se incrementó y alcanzó el número 1,74, el segundo más alto hasta ahora detrás de Avellaneda.

En términos históricos no hay que olvidar que Juárez Celman llegó a la presidencia con el apoyo de Roca y de sus allegados. La alianza se selló con la designación de dos roquistas al frente de hacienda y del interior (Sábato, 2012). Una vez en el poder, el nuevo presidente asumió la jefatura del Partido Autonomista Nacional (PAN) y se convirtió en su jefe único (el “unicato”). Este afán centralizador, su estilo autocrático de gobierno,

3 Cabe aclarar que, si bien somos conscientes de los debates historiográficos existentes sobre este punto, hemos optado por adoptar una mirada desde la ciencia política, acorde con el área disciplinar donde se enmarca este artículo.

las decisiones económicas que impulsaron la emisión monetaria descontrolada, el fuerte endeudamiento de las provincias y la quiebra de los bancos extranjeros provocaron el distanciamiento de Roca, que derivó en el alejamiento de su segundo ministro del interior (Todesca, 2006). A partir de entonces comenzó un proceso de reordenamiento del gabinete. Además, su deficiente gestión económica y los efectos de la recesión alimentaron la crisis y alentaron la movilización de la oposición, al menos hasta la revolución de 1890 que puso un fin provisorio a la situación.

Carlos Pellegrini (1890-1892)

Durante los dos años en los que Carlos Pellegrini se desempeñó como presidente en reemplazo de su renunciante compañero de fórmula, Juárez Celman, se contabilizaron 10 ministros. Al frente del departamento del interior hubo dos titulares: Julio Argentino Roca y José Vicente Zapata, al igual que en hacienda: Vicente Fidel López y Emilio Hansen, y que en relaciones exteriores: Eduardo Costa y Estanislao Zeballos. Justicia, culto e instrucción pública tuvo tres ministros: José María Gutiérrez, Juan Carballido y Juan Balestra. El único ministerio que no registró cambios en este breve periodo fue el de guerra y marina, que sostuvo como ministro a Nicolás Levalle.

Si bien la cantidad de gestiones ministeriales no fue muy elevada en esta etapa (10 en total), sus poco más de dos años de duración en el mando conducen a un IEG más bien alto de 1,35. Ello puede deberse probablemente a las consecuencias del caótico proceso político que derivó en su propia asunción.

Recordemos que Pellegrini llegó a la presidencia en un contexto de crisis política y económica, luego de la renuncia de su titular en agosto de 1890, como consecuencia de la presión ejercida en su contra por el Congreso tras el levantamiento de la Unión Cívica (UC). El flamante presidente dejó traslucir “en el nuevo gabinete la corriente de fuerzas por donde había transitado el núcleo de la reacción institucional contra Juárez Celman: los moderados del Parque y los antijuaristas del PAN” (Serrafero, 1999, p. 159), e incorporó dos mitristas y un ministro ligado a la UC. Así, “se restablecía el equilibrio dentro de la clase dirigente y se reanudaban ‘alianzas estratégicas’ [Pellegrini] salvaba la continuidad del régimen marcando la discontinuidad con el gobierno anterior” (Serrafero, 1999, p. 159). Aunque la institucionalidad fue preservada y el PAN se mantuvo en el poder, Pellegrini ejerció la presidencia en un contexto donde las bases concretas y simbólicas sobre las que el régimen

conservador asentaba su funcionamiento se vieron considerablemente afectadas (Rojkind, 2012). El propio Pellegini comenzó a unir a un grupo de dirigentes que, sin romper con el “orden conservador”, comenzaron a plantear la necesidad de reformarlo (Rock, 1977).

Luis Sáenz Peña (1892-1895)

A lo largo de la presidencia de Luis Sáenz Peña hubo un total de 27 nombramientos de ministros. Cuatro de estos funcionarios fueron designados en más de una oportunidad. En el departamento del interior, se registraron seis ministros: Manuel Quintana, Wenceslao Escalante, Miguel Cané, Lucio Vicente López, Manuel Quintana y Eduardo Costa. Al igual que en relaciones exteriores: Tomas Anchorena, Miguel Cané, Norberto Quirno Costa, Valentín Virasoro, Eduardo Costa y Amancio Alcorta. En justicia, culto e instrucción pública: Calixto de la Torre, Amancio Alcorta, Francisco Lucio García, Enrique Quintana, Eduardo Costa y José Vicente Zapata. Guerra y marina contó con cinco titulares: Benjamín Victorica, Joaquín Viejobueno, Aristóbulo del Valle, Luis María Campos y Eudoro Balsa; mientras que en hacienda fueron designados cuatro ministros: Juan José Romero, Marco Avellaneda, Mariano Demaría y José Antonio Terry.

En 1895, Luis Sáenz Peña renunció a la presidencia “fatigado por la lucha continua” (Sáenz, 2001, p. 418). Con 27 gestiones ministeriales en algo más de dos años de mandato, el periodo presidencial de este presidente es por mucho el más inestable hasta el momento. No solo tuvo el mayor número de designaciones, sino que lo combinó con uno de los gobiernos de menor duración. Esto se observa en su IEG de 3,56, que duplica a la mayoría de sus antecesores. Su extremadamente alta inestabilidad ministerial da cuenta de las dificultades de gestión y de la debilidad política del presidente, la que finalmente derivó en su renuncia.

Nótese que su candidatura había sido “producto de una jugada política del ‘acuerdo’ (bajo el sello de Roca) para evitar el ascenso de su hijo Roque” (Serrafero, 1999, p. 160). La presidencia de Sáenz Peña “fue una de las más débiles que se recuerdan fundamentalmente por dos cuestiones básicas: la falta de apoyo político y el modo de gestión” (Serrafero, 1999, p. 160). Lo primero se debió a “la carencia de un partido propio y fuerte que le sirviera de apoyo” (Serrafero, 1999, p. 161). Mientras que lo segundo, consistió en “el sistema de acuerdos permanentes de gabinete [...] en virtud del cual los asuntos se resolvían por la opinión de la mayoría de los ministros” (Serrafero, 1999, p. 161).

El gabinete “se encontraba a cargo de una suerte de primer ministro que llevaba la política del gobierno” (el del Interior o el de Guerra y Marina); mientras que el presidente “aparecía como una figura más distante” (Serrafero, 1999, p. 161). Además, “las convulsiones en las provincias y su política de intervenciones coadyuvaron a que los partidos que los sostenían le retiraran su apoyo” (Serrafero, 1999, p. 161), al tiempo que provocaron sucesivos reemplazos de ministros, especialmente en la cartera del interior (Serrafero, 1999, p. 162). El levantamiento de origen cívico-autonomista o radical desatado en varias provincias (San Luis, Santa Fe, Buenos Aires) a mediados de 1893 fue acompañado de cerca de 20 renunciaciones ministeriales en pocos meses.

José Evaristo Uriburu (1895-1898)

José Evaristo Uriburu se desempeñó como presidente durante casi cuatro años, en reemplazo de su compañero de fórmula, Luis Sáenz Peña. En ese tiempo tomó juramento a 10 ministros. Uno de ellos, Amancio Alcorta, continuó bajo este nuevo mandato su función previa al frente de relaciones exteriores: tras haber sido designado por el presidente saliente unos días antes de su renuncia volvió a jurar en el cargo bajo el gobierno de Uriburu. Este departamento fue el único que no tuvo cambios durante el período. En el departamento del interior ejercieron dos ministros: Benjamín Zorrilla y Norberto Quirno Costa; al igual que en justicia, culto e instrucción pública: Antonio Bermejo y Luis Belaustegui; y que en hacienda: Juan José Romero y Wenceslao Escalante. El ministerio con más cambios de dirigentes fue el de guerra y marina, ya que tres funcionarios estuvieron al frente de esta cartera: Eudoro Balsa, Guillermo Villanueva y Nicolás Levalle.

Sus 10 gestiones ministeriales en poco menos de cuatro años de mandato dan como resultado un IEG de 1,04, lo que muestra una estabilidad cercana a los valores alcanzados por Mitre, Sarmiento y, principalmente, Roca. Cabe suponer que esta estabilidad y su “más tranquila administración” (Serrafero, 1999, pp. 164-165) pueden explicarse tanto por sus capacidades políticas y su “férrea actitud [que contrastaban con] la debilidad y el estilo de Sáenz Peña, [como por el hecho de que] contó con el sostén de los notables del régimen” (Serrafero, 1999, pp. 164-165). Ciertamente, una vez en el poder, Uriburu “nombró un nuevo ministerio que reflejaba las fuerzas del ‘acuerdo’ [con] los hombres clave del régimen” (Serrafero, 1999, pp. 164-165).

El intervalo 1898-1930

Esta etapa se inicia con la reforma constitucional de 1898, realizada bajo la presidencia de José Evaristo Uriburu (sucedido en el cargo ese mismo año por Julio Argentino Roca), y finaliza con el primer golpe de Estado de la historia argentina en 1930. En este periodo, la Constitución eleva el número de ministerios de cinco (1862-1898) a ocho y delega la definición de sus ramas a la ley correspondiente.

Los ocho ministerios existentes en este periodo fueron: interior; relaciones exteriores y culto; justicia e instrucción pública; guerra; marina; hacienda; agricultura; y obras públicas. En comparación con el periodo 1862-1898, se modificó el ministerio de relaciones exteriores, ahora denominado relaciones exteriores y culto. Como consecuencia de este cambio, el hasta entonces ministerio de culto, justicia e instrucción pública fue renombrado como justicia e instrucción pública. El departamento de guerra y marina sufrió una división. De esta manera, se dio lugar al ministerio de guerra, por un lado, y al de marina, por el otro. Sumado a estas modificaciones se crearon dos ministerios: el de agricultura y el de obras públicas.

Composición de los gabinetes por periodo presidencial

Julio Argentino Roca (1898-1904)

El primer presidente que experimentó este cambio de ministerios fue Julio Argentino Roca. Durante su segundo mandato, de seis años de duración, Roca nombró a 20 ministros. Dos fueron para el departamento del interior: Felipe Yofre y Joaquín Víctor González. Tres ministros juraron en el departamento de relaciones exteriores y culto: Amancio Alcorta, Luis María Drago y José Antonio Terry. En el departamento de justicia e instrucción pública asumieron tres personas: Osvaldo Magnasco, Juan Eugenio Serú y Juan Ramón Fernández. Guerra tuvo dos titulares: Luis María Campos y Pablo Riccheri; al igual que marina: Martín Rivadavia y Onofre Betbeder.

El ministerio de hacienda sufrió dos alteraciones: José María Rosa fue reemplazado por Enrique Berduc, sustituido luego por Marco Avellaneda. Agricultura resultó ser el ministerio con más cambios de nombres: Emilio Frers fue relevado por Martín García Merou, reemplazado luego por Ezequiel Ramos Mejía, quien, tras escasos cuatro meses al mando, fue desbancado por Wenceslao Escalante. Obras públicas fue el único

departamento que no registró modificaciones durante este mandato: Emilio Civit fue el único ministro a cargo.

El valor del IEG en este periodo es de 1,02 y se ubica entre los más estables. Ello se explica en parte por la larga duración de su gobierno, seis años, ya que siete de sus ocho ministerios experimentaron cambios de nombres.

Manuel Quintana (1904-1906)

La breve presidencia de Manuel Quintana, finalizada en forma anticipada por su fallecimiento, tuvo solo un ministro por cartera, es decir, ocho en total. Todos permanecieron en sus puestos el mandato entero. De no ser por lo corto de su periodo (solo dos años) podríamos decir que se trata del gabinete más estable. No obstante, en virtud de su brevedad, el IEG toma un valor de 0,84.

Este mandato tuvo como ministro del interior a Rafael Castillo. Carlos Rodríguez Larreta fue el ministro de relaciones exteriores y culto. Joaquín Víctor González estuvo a cargo del ministerio de justicia e instrucción pública. Por su parte, Enrique Godoy fue designado en guerra; Juan Alejandro Martín, en marina; José Antonio Terry en hacienda; Damián Torino en agricultura; y Adolfo Orma en obras públicas.

Si bien la candidatura de Quintana “había tenido el sello de Roca, en el poder mostró independencia” (Serrafero, 1999, p. 166), lo que se reflejó en la designación de su gabinete. El ministerio designado por Quintana “incluía equilibradamente figuras probadas por su larga experiencia política, junto con hombres jóvenes que se habían destacado en distintos campos de la actividad pública” (Cárdenas y Paya, 1980, p. 59). El nombramiento de Castillo en el ministerio del interior “tenía como propósito colocar en la certera política una persona de la extrema confianza del presidente. [Terry ocupó hacienda] y su figura era quizá la más relevante dentro de los expertos en cuestiones financieras del país” (Cárdenas y Paya, 1980, p. 59). Finalmente, el ministro de relaciones exteriores y culto, Rodríguez Larreta, “se embanderó desde temprano en la oposición de los conservadores progresistas al general Roca” (Cárdenas y Paya, 1980, p. 62).

José Figueroa Alcorta (1906-1910)

José Figueroa Alcorta asumió la presidencia como consecuencia de la muerte de su compañero de fórmula en marzo de 1906. Durante su acotado mandato (de cuatro años) tuvo un total de 26 ministros, cinco de ellos en el departamento del interior. En relaciones exteriores y culto hubo tres cambios de titulares, al igual que en guerra. En justicia e instrucción pública existieron dos cambios de nombres, del mismo modo que en hacienda y en obras públicas. Marina y agricultura fueron las carteras más estables, con solo un reemplazo en cada una.

Los cinco ministros del interior fueron: Norberto Quirno Costa, Joaquín Víctor González, Manuel Montes de Oca, Marco Avellaneda y José Gálvez. En relaciones exteriores y culto ocurrió que, al cabo de unos meses, Manuel Montes de Oca fue trasladado como ministro al departamento del interior. Lo sustituyó en su puesto Estanislao Zeballos, reemplazado luego por Victorino de la Plaza, quien resultaría a su vez desplazado por Carlos Rodríguez Larreta. En el ministerio de justicia e instrucción pública existieron dos cambios de nombres. El primero de ellos ocurrió cuando Juan Bibiloni asumió en reemplazo de Federico Pinedo. El segundo, cuando Rómulo Naon juró en su lugar como ministro.

Guerra fue uno de los ministerios que más cambios sufrió en este período: tuvo cuatro nombramientos. Luis María Campos fue su primer ministro, luego siguió Rosendo Fraga. Rafael Aguirre asumió en lugar de aquél y fue luego desplazado por Eduardo Racedo. En marina solo hubo un cambio: Onofre Betbeder fue sustituido por Juan Pablo Sáenz Valiente. Mientras que, en agricultura, Ezequiel Ramos Mejía fue reemplazado por Pedro Ezcurra. Por último, los departamentos de hacienda y de obras públicas sufrieron dos modificaciones cada uno. En el primero, Norberto Piñero fue sustituido por Eleodoro Lobos, y este por Manuel de Iriondo. Al frente de obras públicas estuvieron Miguel Tedin, Carlos Maschwitz, y Ezequiel Ramos Mejía.

El gobierno de Figueroa Alcorta tuvo un IEG de 1,52 en 4,58 años de gobierno. En estos tiempos el PAN atravesaba un proceso de pujas y disputas internas. La situación inicial del vicepresidente devenido jefe de Estado, “era delicada: habíase distanciado del gobierno y enfriado sus relaciones con el presidente y los ministros” (Ibarguren, 1969, p. 193). Por este camino encontró apoyo natural en:

El expresidente Carlos Pellegrini y el círculo que lo rodeaba [...] La influencia de estos hechos se puso de manifiesto en las tonalidades partidarias de las personas que el nuevo presidente seleccionó para integrar su

gabinete [En este] si bien predominaron los hombres simpatizantes de la coalición y los independientes, no faltó algún representante del viejo PAN que le permitiera tender un puente, aunque estrecho con las situaciones pasadas. (Cárdenas y Paya, 1980, pp. 108-111)

Roque Sáenz Peña (1910-1914)

Roque Sáenz Peña realizó menos cambios de gabinete que su antecesor: tuvo 15 ministros en cuatro años. Su fallecimiento en 1914 puso un fin anticipado a su mandato. Algunos ministerios como del interior, guerra y marina tuvieron un solo titular. Indalecio Gómez fue el ministro del interior por todo el periodo, Gregorio Vélez se desempeñó como ministro de guerra el mismo tiempo, y Juan Pablo Sáenz Valiente cubrió todo el mandato al frente de marina. En los departamentos de relaciones exteriores y culto, justicia e instrucción pública, obras públicas y agricultura existió un solo cambio. Epifanio Portela fue ministro de relaciones exteriores hasta ser reemplazado por Ernesto Bosch. En justicia e instrucción pública, Carlos Ibarguren desplazó a Juan Garro. En agricultura, Adolfo Mujica sustituyó a Eleodoro Lobos. Hacienda fue el ministerio que más cambios tuvo: tres. Enrique Pérez reemplazó a José María Rosa. Luego asumió Norberto Piñero y fue finalmente sustituido por Lorenzo Anadon.

El IEG de Roque Saénz Peña posee un valor de 1,02 en un periodo de 3,36 años. Este presidente, adversario de Roca desde su juventud, había contado con el apoyo decisivo de Figueroa Alcorta para su candidatura presidencial. Con su fórmula única, “la clase dirigente argentina logró una unidad absoluta en 1910, sin discordias ni programas disímiles” (Sáenz, 1988, p. 43). Como líder de los conservadores reformistas impulsó y logró la aprobación de una serie de leyes que terminaron con el fraude en la política argentina, y se garantizaron las elecciones libres y competitivas que definen a un régimen como democrático. La más recordada es la ley 8.871, ley general de elecciones, comúnmente conocida como la ley Sáenz Peña. Esta norma fue acompañada por otras previamente sancionadas, no menos importantes e imprescindibles para su cabal funcionamiento: las leyes de enrolamiento, ley 8.129 y de padrón electoral, ley 8.130 (Abal Medina, 2019, p. 17).

Victorino de la Plaza (de 1914 a 1916)

Victorino de la Plaza solo fue presidente por dos años, hasta completar el mandato de su fallecido compañero de fórmula, Roque Sáenz Peña. En total nombró nueve ministros. Produjo “una remodelación del gabinete, pero fue en febrero del año siguiente” (Serrafero, 1999, p. 171). El único ministerio que no tuvo modificaciones fue marina, en el que continuó designado Juan Pablo Sáenz Valiente. En los ministerios del interior, relaciones exteriores y culto, guerra, agricultura y obras públicas, solo hubo un titular en todo el periodo. En el primero, asumió Miguel Ortiz; en el segundo, José Luis Murature; en el tercero, Ángel Allaria; en el cuarto, Horacio Calderón; y en el quinto, Manuel Moyano. El ministerio de justicia e instrucción pública y el de hacienda sufrieron un cambio cada uno. En el primero, Tomás Rufino Cullen fue reemplazado por Carlos Saavedra Lamas. En el segundo, Enrique Carbó dejó de ser ministro y en su lugar asumió Francisco José Oliver.

El IEG de este gobierno tiene un valor de 0,77 y se ubica como el cuarto más estable en este periodo. Cabe recordar que su juramento se produjo a solo un mes de iniciada la Primera Guerra Mundial. Si bien consiguió mantener la neutralidad argentina, “lo que no pudo evitarse fue la repercusión del conflicto en la economía nacional” (Sáenz, 2001, p. 448).

Hipólito Yrigoyen (1916-1922)

Durante los seis años de la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen, hubo en total 15 ministros. En los departamentos de justicia e instrucción pública, hacienda y obras públicas, no hubo modificaciones. En el primero, se designó a José Salinas; en el segundo, a Domingo Salaberry; y en el tercero, a Pablo Torello.

Los cambios se produjeron en relaciones exteriores y culto, interior, guerra, marina y agricultura: uno en cada uno de los cuatro primeros y tres en el último. Carlos Becú fue reemplazado por Honorio Pueyrredón en el primer ministerio. Ramón Gómez fue relevado por Francisco Beiró en el segundo. En guerra, Julio Moreno sustituyó a Elpidio González. En marina Tomás Zurueta fue designado ministro en reemplazo de Federico Álvarez de Toledo. Finalmente, en agricultura ocupó su lugar Alfredo Demarchi, debido al traslado del ministro Honorio Pueyrredón a relaciones exteriores; el primero sería luego reemplazado por Eudoro Vargas Gómez. Este último ministro solo estuvo a cargo por cuatro meses y fue sustituido por Carlos Rodríguez.

Con un valor de 0,77 de IEG, este gabinete de Yrigoyen es el tercero más estable de este segundo periodo. Si bien el presidente realizó cambios en cinco de los ocho ministerios, tales modificaciones tuvieron lugar en un largo periodo de seis años.

Hay que tener en cuenta que la llegada a la presidencia del líder de la Unión Cívica Radical (UCR) significó ni más ni menos que la ruptura de la hegemonía conservadora del PAN. Fue la primera vez que se aplicó el sistema de voto secreto, obligatorio, masculino y de lista incompleta, tras la reforma de la ley electoral en 1912. Esto abrió las puertas del gobierno a la representación de otros sectores sociales, por fuera de las clases altas tradicionales que habían monopolizado el gobierno desde la unificación nacional.

En sus inicios este gobierno fue débil, ya que los opositores gobernaban las provincias y eran mayoría en el Congreso, especialmente en el Senado. De sus primeros ocho ministros se dijo que no eran grandes personalidades, pero que se trataba de ciudadanos honorables. Todos (excepto el apolítico y luego antipersonalista primer titular de relaciones exteriores y culto, Carlos Becú) tenían larga trayectoria radical (Iñigo, 1980a, pp. 229-230). El mayor número de cambios se registró en agricultura, lo que se explica en parte por los grandes desafíos con los que debió lidiar este departamento: grave caída de los precios de las cosechas con crisis y huelgas concomitantes; la crisis ganadera desatada tras la posguerra; el impulso de la explotación petrolera de patrocinio nacional (creación de YPF en 1922); entre otros.

El gobierno de Yrigoyen, el primero que puede calificarse de democrático ya que fue elegido bajo la nueva ley de sufragio y sin fraude, enfrentó grandes desafíos. No solo tuvo que lidiar con la férrea oposición de los sectores conservadores que controlaban las provincias (que no toleraban verse fuera del gobierno), sino que paralelamente tuvo que hacerlo con los sectores de izquierda fortalecidos por el triunfo de la revolución rusa, así como con la crisis de la primera posguerra, las huelgas de trabajadores, la necesidad de obtener recursos, la expansión del aparato estatal, entre otros.

Marcelo Torcuato de Alvear (1922-1928)

Bajo la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear, de seis años de duración, hubo 13 nombramientos de ministros. Cuatro de los ocho ministerios sufrieron alteraciones en sus titulares. El departamento del interior fue el que más modificaciones registró: dos en total. Sus tres

titulares fueron Vicente Gallo, José Matienzo y José Tamborini. Justicia e instrucción pública, hacienda y obras públicas, tuvieron un cambio cada uno. En el primero se desempeñaron como ministros Irineo Celestino Marcó y Antonio Sagarna. En hacienda asumieron Rafael Herrera Vega y Víctor Molina. En obras públicas juraron Eufrasio Loza y Roberto Marcelino María Ortiz. Agricultura, marina, guerra, y relaciones exteriores y culto tuvieron un único ministro cada uno por la totalidad del mandato: Tomás Le Breton, Manuel Domecq García, Agustín Justo y Ángel Gallardo, respectivamente.

Este gobierno dio un IEG de 0,71. Con este valor se posiciona como el gabinete más estable de este segundo periodo. Durante sus largos seis años de mandato, el presidente solo realizó cambios en cuatro ministerios: en tres de ellos, hizo un único reemplazo por cartera y dos en el del interior:

[Alvear] partía de una premisa fundamental que lo diferenciaba de Yrigoyen: el Gabinete debía tener tanto poder como en ciertas administraciones europeas, y la autoridad presidencial no debía ser tan amplia como tradicionalmente ocurría en el país, y su antecesor había incluso ampliado todavía más. (Iñigo, 1980b, p. 247)

En palabras de Molinari: “lo de Yrigoyen había sido un presidente con ocho secretarios, mientras que lo de Alvear se transformó en ocho presidentes con un secretario general” (Iñigo, 1980b, p. 248). Alvear “formó un gabinete con solo tres radicales y ningún yrigoyenista” (Sáenz, 2001, p. 479).

Hipólito Yrigoyen (1928-1930)

Al igual que lo ocurrido en el corto mandato de Manuel Quintana, durante los casi dos años de la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen no hubo cambios en el gabinete, es decir, solo se designaron ocho ministros. Este se compuso por: Elpidio González (interior), Horacio Oyhanarte (relaciones exteriores y culto), Juan de la Campa (justicia e instrucción pública), Luís Dellepiane (guerra), Tomás Zurueta (marina), Enrique Pérez Colman (hacienda), Juan Fleitas (agricultura) y José Abalos (obras públicas). Nuevamente aquí nos encontramos con un equipo completamente estable, cuyo mérito se empaña por la brevedad del período. En efecto, su IEG da 0,72.

Cabe recordar que, cumplido el primer año del segundo mandato de Yrigoyen en la presidencia, con la caída de la bolsa de Nueva York y la

quiebra en cadena de los bancos más importantes de Europa en 1929, se inició la “Gran Depresión”, “que provocó el desmoronamiento del comercio y de la producción mundial y dejó a millones de trabajadores sin empleo” (Sáenz, 2001, p. 488). Es importante recordar que por la alta dependencia que la economía argentina tenía del comercio mundial los efectos de la crisis fueron especialmente devastadores y llevaron a sectores que habían apoyado la elección de Irigoyen a abandonarlo. Esto se expresó en las elecciones de renovación parlamentaria de 1930 donde el partido de gobierno perdió casi 20 puntos y sufrió las derrotas en distritos importantes (Abal Medina, 2015).

Esta presidencia terminaría abruptamente a causa del primer golpe de Estado de la historia argentina, protagonizado por un grupo de militares encabezado por el teniente general José Félix Uriburu, en alianza con los sectores conservadores, los radicales antipersonalistas y los socialistas independientes que exigían la renuncia del presidente. Lo anterior abrió paso al inicio del gran drama argentino del siglo XX: los golpes militares.

Sobre la estabilidad de los gabinetes

Tal como se observa en la Tabla 1, en este artículo presentamos el IEG de los dieciséis presidentes de 1862 a 1930. Del primer periodo, 1862-1898, tenemos a: Bartolomé Mitre, Domingo Faustino Sarmiento, Nicolás Avellaneda, Julio Argentino Roca, Miguel Juárez Celman, Carlos Pellegrini, Luis Sáenz Peña y José Evaristo Uriburu. Del segundo, 1898-1930, contamos con: Julio Argentino Roca, Manuel Quintana, José Figueroa Alcorta, Roque Sáenz Peña, Victorino de la Plaza, Hipólito Yrigoyen, Marcelo Torcuato de Alvear y de nuevo a Hipólito Yrigoyen.

Cabe recordar que durante el intervalo 1862-1898 tanto la cantidad como las ramas de los ministerios estaban estipuladas por la Constitución. La restricción legal en esos años era cinco. En cambio, en el periodo 1898-1930, la nueva restricción legal fijada en la reforma constitucional ascendió a ocho.

Tabla 1. Índice y *ranking* de estabilidad del gabinete por presidente

Presidente	Ranking (de más a menos estabilidad)	Período	Q	RL	Y	T	\sqrt{T}	IEG= Y/ \sqrt{T}
Bartolomé Mitre	6	1862-1868	12	5	2,40	6	2,45	0,98
Domingo Sarmiento	5	1868-1874	11	5	2,20	6	2,45	0,90
Nicolás Avellaneda	13	1874-1880	22	5	4,40	6	2,45	1,80
Julio Argentino Roca	9	1880-1886	13	5	2,60	6	2,45	1,06
Miguel Juárez Celman	12	1886-1890	17	5	3,40	3,8	1,95	1,74
Carlos Pellegrini	10	1890-1892	10	5	2,00	2,2	1,48	1,35
Luis Sáenz Peña	14	1892-1895	27	5	5,40	2,3	1,52	3,56
José E. Urriburu	8	1895-1898	10	5	2,00	3,7	1,92	1,04
Julio Argentino Roca	7	1898-1904	20	8	2,50	6	2,45	1,02
Manuel Quintana	4	1904-1906	8	8	1,00	1,42	1,19	0,84
José Figueroa Alcorta	11	1906-1910	26	8	3,25	4,58	2,14	1,52
Roque Sáenz Peña	7	1910-1914	15	8	1,88	3,36	1,83	1,02
Victorino de la Plaza	3	1914-1916	10	8	1,25	2,65	1,63	0,77
Hipólito Yrigoyen	3	1916-1922	15	8	1,88	6	2,45	0,77
Marcelo Torcuato de Alvear	1	1922-1928	14	8	1,75	6	2,45	0,71
Hipólito Yrigoyen	2	1928-1930	8	8	1,00	1,91	1,38	0,72

Nota. Elaboración propia.

Entre estos dieciséis gobiernos analizados, el que presenta mayor inestabilidad en el gabinete –que obtuvo el puesto 14 en el *ranking*– es por lejos el de Luis Sáenz Peña (IEG de 3,56). Efectivamente, este presidente designó un total de 27 ministros en cinco carteras en sus breves 2,28 años de mandato. Se trata del caso más extremo del periodo, si comparamos su índice con los demás gobiernos. El segundo gabinete más inestable, aunque bastante menos que el primero, es el correspondiente al gobierno de Nicolás Avellaneda, con un valor de 1,80. Avellaneda tuvo un total de 22 ministros durante sus 4,4 años al frente del ejecutivo nacional. Luego le siguen Miguel Juárez Celman (1,74) y José Figueroa Alcorta (1,52). De estos cuatro gobiernos más inestables, solo el de Luis Sáenz Peña tiene un IEG superior a 3. Los tres restantes están por debajo de 2.

Los gobiernos con mayor estabilidad, según el mismo índice, son las presidencias de Marcelo Torcuato de Alvear (0,71), la segunda y la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (0,72 y 0,77, respectivamente), la presidencia de Victorino de la Plaza (0,77) y la de Manuel Quintana (0,84).

Discusión y conclusiones

En el presente artículo nos concentramos, en primer lugar, en describir la composición de los gabinetes de los titulares del ejecutivo nacional argentino comprendidos en el periodo 1862-1930. Hemos decidido focalizarnos en este recorte temporal ya que la cantidad de departamentos de Estado se encontraba fijada por la Constitución nacional y porque, hasta el golpe de 1930, todos esos gobiernos fueron *de jure*, es decir, en virtud de una investidura regular según las normas constitucionales.

En un primer intervalo (1862-1898), la constitución establecía la existencia de cinco departamentos de Estado: interior, relaciones exteriores, justicia, culto e instrucción pública, hacienda, y guerra y marina. En el segundo intervalo (1898-1930) la reforma constitucional de 1898 elevó el número de ministerios a ocho. Dos de las tres carteras adicionales fueron totalmente nuevas: agricultura y obras públicas, en correspondencia con el primer proceso observable de modernización del Estado. La tercera surgió de la transformación del anterior ministerio de guerra y marina en dos carteras separadas.

La creación del ministerio de agricultura tuvo su fundamento en la consolidación del modelo primario agroexportador y de los negocios con Gran Bretaña, potencia mundial de la época. Si bien fue gestado como proyecto durante la primera presidencia de Julio Argentino Roca (1880-1886), debido a los vaivenes políticos de la década de 1890 (vinculados con la fundación de la UCR tras la llamada Revolución del Parque), su concreción se retrasó. Finalmente, el cometido logró materializarse impulsado por objetivos económicos y políticos, que tenían como fin modernizar la producción agrícola y posicionar a Argentina en el mercado mundial.

De igual modo, la idea de lanzar un ministerio de obras públicas respondió a la referida necesidad de modernizar el Estado y al creciente requerimiento de un área con rango ministerial que se ocupara de elaborar, ejecutar y supervisar las obras de inversión pública en el territorio nacional. Su creación tuvo como fin afianzar los procesos de producción y transporte en el mercado agrícola.

Cabe recordar que, si bien la determinación de las ramas ministeriales quedó a partir de entonces a cargo de una ley propuesta por el poder ejecutivo (y no de la Constitución), no se registraron modificaciones en los nombres de las carteras en todo este intervalo. Ellas fueron: interior, relaciones exteriores y culto, justicia e instrucción pública, hacienda, guerra, marina, agricultura, y obras públicas.

El periodo analizado comprende los gobiernos nacionales de: Bartolomé Mitre, Domingo Faustino Sarmiento, Nicolás Avellaneda, Julio Argentino Roca, Miguel Juárez Celman, Carlos Pellegrini, Luis Sáenz Peña, José Evaristo Uriburu, todos ellos del primer intervalo. Y las presidencias de: Julio Argentino Roca, Manuel Quintana, José Figueroa Alcorta, Roque Sáenz Peña, Victorino de la Plaza, Hipólito Yrigoyen, Marcelo Torcuato de Alvear y nuevamente Hipólito Yrigoyen, del segundo intervalo.

Como aporte original de este trabajo, nos ocupamos de construir y aplicar un instrumento que nos permitió medir el grado de estabilidad del gabinete de cada presidente, el IEG. Ello si se tiene en cuenta el contexto histórico donde se desarrollaron tales gobiernos y sus ministerios.

En términos absolutos, al contar solo el número total de ministros designados por cada gobernante, observamos que la presidencia de Manuel Quintana y el segundo mandato de Hipólito Yrigoyen (ambos del segundo intervalo y de solo dos años de duración por salidas anticipadas), fueron las que registraron la menor cantidad de cambios en su equipo de gobierno: únicamente hicieron ocho designaciones cada una, es decir, hubo un ministro por cartera. En el segundo puesto se encuentran las presidencias de Carlos Pellegrini y de José Evaristo Uriburu (ambos del primer intervalo, de dos y cuatro años de duración respectivamente), con 10 nombramientos per cápita, esto es, a razón de dos ministros por departamento. En el lado opuesto, durante el gobierno de Nicolás Avellaneda y, en mayor medida, en el de Luis Sáenz Peña, los cambios de gabinete se sucedieron de forma más frecuente: sumaron 22 y 27 ministros, respectivamente.

Sin embargo, en este artículo advertimos la importancia de considerar no solo la cantidad absoluta de ministros designados, sino también la duración de cada presidencia y el contexto político, económico y social en el que comandaron el ejecutivo nacional. Estas variables, sin duda, impactan de lleno en la estabilidad o inestabilidad verificada en la composición de los respectivos gabinetes.

Si incorporamos, como hicimos en nuestro IEG, la duración relativa de cada gobierno, el panorama se completa y varía en cierto grado. El gabinete más estable de todos es ahora el de Marcelo Torcuato de Alvear (0,71), con 14 ministros nombrados en seis años para ocho ministerios. La presidencia de Nicolás Avellaneda (1,80) es la segunda más inestable en la formación de su gabinete, muy por detrás de la de Luis Sáenz Peña (3,56).

Cabe reconocer que los presidentes que asumieron su gestión con un periodo en marcha, esto es, con la misión de completar el mandato de un gobernante que dejó el cargo en forma anticipada, no tienen las mismas oportunidades de salir bien calificados bajo este índice con respecto a otro que inició un mandato nuevo con seis años por delante. En el primer caso, el presidente reemplazante ya desde el comienzo no podrá aspirar a alcanzar el valor mínimo de este índice, calculado en 0,41 (cualquiera sea la restricción legal), que coincide con la máxima estabilidad de gabinete posible para un periodo de seis años. Es decir, por más que no cambie ningún ministro durante toda su gestión, al ser su tiempo (T) en el gobierno menor a seis años, el resultado de su índice será mayor. En vistas de ello y a fin de reducir el impacto que tiene T en el IEG, hemos decidido calcular su raíz cuadrada.

Ahora bien, presentados los primeros resultados de nuestro índice, la explicación de los diversos grados de estabilidad-inestabilidad de los gabinetes debe buscarse en razones que hacen al contexto social, político y económico del país lo que demanda una lectura histórica del periodo.

A modo de síntesis, se observa que los gobiernos de Bartolomé Mitre, Domingo Faustino Sarmiento, Nicolás Avellaneda, los dos gobiernos de Julio Argentino Roca, el primero de Hipólito Yrigoyen y el de Marcelo Torcuato de Alvear completaron la duración fija del mandato establecida por la Constitución Nacional de 1853: seis años. Entre ellos, el gobierno de Nicolás Avellaneda demostró una muy alta inestabilidad en su gabinete, con 22 nombramientos durante todo su periodo (a razón de 4,4 ministros por cartera). Esta cantidad absoluta de ministros es superior a la de Mitre, Sarmiento, Roca, Yrigoyen y Alvear, considerados individualmente. Tales cambios en su gabinete estuvieron asociados con un intento de conciliación del presidente con la facción de Mitre, tras haberlo derrotado en las elecciones presidenciales correspondientes. Ciertamente, ante la tensión social surgida entre las facciones del PAN, Avellaneda convocó a Saturnino Laspiur, a José María Gutiérrez y a Rufino de Elizalde a sumarse a su gabinete y sellar así una alianza con el mitrismo.

En la vereda opuesta, los gobiernos comprendidos entre los años 1886 y 1916, a excepción de la segunda presidencia de Julio Argentino Roca (1898-1904), estuvieron atravesados por una evidente inestabilidad en la duración de sus mandatos: ninguno pudo completarlo. Miguel Juárez Celman debió renunciar en su cuarto año (había cubierto solo dos tercios del periodo) obligado por las consecuencias políticas que desató la revolución del parque dirigida por el líder radical Leandro Alem. Su vicepresidente, Carlos Pellegrini, asumió la presidencia tras dicha renuncia y desempeñó el cargo solo dos años, hasta completar el mandato en 1892. Luis Sáenz Peña juró ese mismo año, pero debió renunciar en 1895 con motivo de la importante pérdida de legitimidad sufrida por su gobierno. Su vicepresidente, José Evaristo Uriburu, ocupó la vacante hasta completar el mandato en 1898.

Tras lo anterior es posible sostener que el periodo de inestabilidad política iniciado en 1890 con la insurrección radical tuvo consecuencias tangibles en el accionar de los gobiernos y en la composición de sus gabinetes. Con seguridad, el caso que mejor ejemplifica esta relación es el del gobierno de Luis Sáenz Peña, que en escasos tres años de gestión nombró 27 ministros para cinco ministerios.

A ello se suma que a partir de 1898 el agregado de tres ministerios a los cinco preexistentes abrió el juego a nuevas posibilidades de recambio de ministros y, con ello, al aumento de la inestabilidad en el gabinete. Los departamentos fueron más numerosos para cubrir y los ministros para sostener en el tiempo.

Si comparamos los índices en función de un criterio partidista, es decir, entre los 13 presidentes del PAN y los tres presidentes radicales, estos últimos muestran los mejores IEG. En promedio, los índices de los tres periodos de la UCR dan un resultado de 0,73, número muy inferior al promedio de 1,35 obtenido entre los trece representantes del orden conservador.

Claro está que los cambios en los gabinetes fueron producto de una conjunción de numerosos factores políticos, sociales, económicos, de relaciones internacionales y personales: diferentes estilos de liderazgo (personalistas, moderados, blandos); disputas internas en la élite gobernante (diversas facciones del PAN); la aparición de nuevas fuerzas (la UCR) y de nuevos líderes políticos (Yrigoyen); cambios en las reglas de juego electorales (ley Sáenz Peña); pugnas de intereses entre los diversos actores económicos nacionales (trabajadores de fábricas, pequeños arrendatarios, grandes terratenientes) y extranjeros (Gran Bretaña,

EE.UU); conflictos limítrofes (con Chile, con Brasil); crisis económicas de alcance internacional (la Gran Depresión de 1930); enfrentamientos bélicos de gran envergadura (Primera Guerra Mundial); entre otros. La combinación de tales elementos propios, en su mayoría, de la dinámica política interna y externa del país tuvo su influencia en los numerosos nombramientos, enroques, renunciaciones y despidos de titulares de los diversos departamentos de Estado. Recordemos que es el período de conformación del Estado nacional, aunque no está constituida la nación, hasta tanto se incorporen los territorios nacionales como nuevas provincias argentinas (en 1955). En ese momento son 14 provincias y 43 % del país se encuentra en formación, lo que depende del poder ejecutivo de turno.

A lo anterior se suma una circunstancia adicional: las salidas anticipadas de los presidentes, ya sea por razones de muerte, renuncia, golpe de Estado u otros. Como se mencionó más arriba, en el período analizado solo siete presidentes duraron en el cargo los seis años establecidos por la Constitución. En circunstancias normales, de 1862 a 1930 solo debieron haber asumido 12 presidentes para ejercer los siguientes 12 mandatos: 1862-1868, 1868-1874, 1874-1880, 1880-1886, 1886-1892, 1892-1898, 1898-1904, 1904-1910, 1910-1916, 1916-1922, 1922-1928 y 1928-1934. Este último año (1934) hubiera correspondido al término del gobierno de Yrigoyen, de no haber sucedido el quiebre institucional.

En lugar de 72 años este período (1862-1930) duró 68 y tuvo un final abrupto, forzoso e ilegal, debido a un golpe militar que inauguró una nueva etapa de inestabilidad político-institucional en el país. Asimismo, en vez de 12 presidentes, hubo 16, ya que cuatro jefes de Estado (Miguel Juárez Celman, Luis Sáenz Peña, Manuel Quintana y Roque Sáenz Peña) dejaron el cargo antes de tiempo (por renuncia o fallecimiento) y fueron reemplazados por sus vicepresidentes: Carlos Pellegrini, José Evaristo Uriburu, José Figueroa Alcorta y Victorino de la Plaza, respectivamente. De este recuento se excluye intencionalmente a José Félix Uriburu, porque su ocupación del poder en lugar de Yrigoyen fue realizada a partir de la ruptura del orden constitucional y no a propósito de completar su mandato en los términos dictados por la ley.

Dejando de lado las siete presidencias que lograron completar el tiempo preestablecido para su cargo, los restantes nueve gobiernos tuvieron una duración promedio de 2,88 años. Cuatro períodos de seis años fueron repartidos entre ocho mandatarios (cuatro presidentes y sus cuatro compañeros de fórmula, que los reemplazaron tras su renuncia o muerte) y uno duró menos de un bienio, pues su titular fue apartado forzosamente

del sillón presidencial. Todo lo cual suma a la consideración de los niveles de estabilidad de estos primeros gobiernos nacionales.

A modo de cierre, consideramos que este estudio sobre la composición de los gabinetes y su grado de estabilidad en las primeras presidencias, que rigieron el Estado nación argentino, ofrece una primera base sobre la cual será posible avanzar en investigaciones específicas respecto de otras cuestiones centrales. Por ejemplo, según el objetivo de cada investigador, la medición del nivel de estabilidad por cartera, el nivel de rotación de una misma persona entre las distintas carteras y entre diversas presidencias, el enroque entre puestos ministeriales y el cargo presidencial, como muchas otras hasta el momento poco o nada exploradas.



Juan Manuel Abal-Medina

Doctor en Ciencia Política (Flacso, México), Magíster en Ciencia Política de la Universidad de San Martín (UNSAM) y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador Independiente del Conicet. Profesor titular de la UBA y de la UNAJ. Exbecario Doctoral y Posdoctoral del Conicet, la Fundación Antorchas y Ubacyt. Estancia de investigación en Georgetown University's Graduate School.



María Laura Eberhardt

Doctora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con especialidad en Derecho Político, Doctora en Ciencia Política (UNSAM), Magíster en Ciencia Política y Sociología (Flacso) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Posdoctorado otorgado por la Facultad de Derecho (UBA). Investigadora del Conicet. Exbecaria Doctoral y Posdoctoral del Conicet. Profesora regular en la UBA y UNAJ. Estancias de investigación posdoctoral en la Universidad de Salamanca y en la Universidad Autónoma de Barcelona.



Andrea Ariza

Licenciada y Profesora en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Estudiante de doctorado en Ciencias Sociales (UBA). Actualmente becaria de Doctorado Ubacyt. Investigadora tesista de Proyecto de Investigación Ubacyt. Investigadora del Observatorio de Partidos Políticos (UBA).

Referencias

- Amorim, O. (2006). The Presidential Calculus. Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415-440.
- Araujo, V. (2016). *Presidentes fortes e presidência fraca: a expansão do Poder Executivo e a organização da Presidência da República (1930-1989)*. Curitiba: Appris.
- Arrondo, C. (2003). 4 de febrero de 1905: Los radicales y la gesta revolucionaria. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, (3), 7-23.
- Bonaudo, M. y Sonzogni, E. (1999). Los grupos dominantes entre la legitimidad y el control. En M. Bonaudo (Dir.), *Liberalismo, estado y orden burgués (1852-1880)* (pp. 27-96). Buenos Aires: Sudamericana.
- Botana, N. R. (1977). *El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentina. *América Latina Hoy*, (64), 119-142.
- Camerlo, M. y Coutinho, M. (2019). Ministros y afiliación partidaria. Propuesta metodológica aplicada al caso argentino. *América Latina Hoy*, (81), 99-118.
- Camerlo, M. y Martínez-Gallardo, C. (Eds.) (2018). *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas*. New York: Routledge.
- Campos, M. (2019). El gabinete argentino en democracia: de Alfonsín a Fernández. *Estado abierto*, 4(1), 103-162.
- Cárdenas, E. y Paya, C. (1980). *En camino a la democracia política*. Buenos Aires: La Bastilla.
- Carreras, M. (2013). Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori. *América Latina Hoy*, (64), 95-118.
- Chasquetti, D., Buquet, C. y Cardarello, A. (2013). La Designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, (64), 15-40.
- Costanzo, G. (2007). Lo inadmisibile hecho historia: la Ley de Residencia de 1902 y la Ley de Defensa Social de 1910. *Revista Sociedad*, (26), 1-13.
- Coutinho, M. E. (2007). Un análisis de la organización de la Presidencia en la Argentina. *Colección*, (18-19), 17-47.
- Dávila, M., Olivares, A. y Avendaño, O. (2013). Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, (64), 67-94.
- Gandía, E. (1979). Julio Argentino Roca. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, (8), 27-54.
- Gené, M. (2007). *Cambios en la forma de construir poder político desde el Estado. Una mirada desde los Ministerios de Economía e Interior*. Conferencia presentada en IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

- Giorgi, G. (2014a). Los factores 'extrapolíticos' de la carrera política: Una aproximación a las sociabilidades de los ministros de la nación en la Argentina (1854-2011). *Revista de Ciencia Política*, 52(2), 241-273.
- Giorgi, G. (2014b). Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011). *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Pacífico*, 41(74), 103-139.
- Gringauz, L. y Badell, M. (2007). Medios gráficos e historia. La semana trágica de 1909. *Cuestión*, 1(13). Recuperado de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/336>
- Halperin, T. (1980). *Proyecto y construcción de una nación (Argentina 1846-1880)*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Heredia, M., Gené, M. y Perelmiter, L. (2012). Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional. *Revista PolHis*, 5(9), 284-290.
- Ibarguren, C. (1969). *La historia que he vivido*. Buenos Aires: Eudeba.
- Inácio, M. (2013). Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, (64), 41-66.
- Iñigo, H. (1980a). *La experiencia radical 1916-1922* [Tomo 1]. Buenos Aires: La Bastilla.
- Iñigo, H. (1980b). *La experiencia radical 1916-1922* [Tomo 2]. Buenos Aires: La Bastilla.
- Lobato, M. (2000). Estado, gobierno y política en el régimen conservador. En Autor, (Ed.), *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)* (pp. 208-280). Buenos Aires: Sudamericana.
- López, M. (2016). De la República oligárquica a la República democrática. Discusión en torno a la estrategia del presidente Roque Sáenz Peña para asegurar el éxito de su reforma política. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, 13(46), 426-443.
- Martínez-Gallardo, C. (2012). Out of the Cabinet: What Drives Defections from the Government in Presidential Systems? *Comparative Political Studies*, (45), 62-90.
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del estado* (Documento CEDES 9). Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>
- Olivares, N. (2018). El momento Mitre. Retórica y aporías de una república liberal nacionalista rioplatense. *Revista de Historia*, (19), 133-166.
- Ollier, M. y Palumbo, P. (2016). ¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015). *Colombia Internacional*, (87), 53-80.
- Oszlak, O. (2006). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel.

- Persello, A. (2011). La Unión Cívica Radical. De los orígenes a la emergencia del peronismo. *Iberoamérica Global*, 4(2), 80-98.
- Privitellio, L. (2006). Representación política, orden y progreso. La reforma electoral de 1902. *Política y Gestión*, (9), 109-134.
- Rock, D. (1977). *El radicalismo argentino. 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rojkind, I. (2012). La revolución esta vencida, pero el gobierno está muerto. Crisis política, discurso periodístico y demostraciones callejeras en Buenos Aires, 1890. *Anuario de Estudios Americanos*, 69(2), 507-532.
- Sábato, H. (2005). *Pueblo y política. La construcción de la república*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Sábato, H. (2012). *Historia de la Argentina, 1852-1890*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sáenz, J. (1988). *Entre dos centenarios*. Buenos Aires: La Bastilla.
- Sáenz, M. (2001). *La Argentina. Historia del país y de su gente*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Saetone, F. (2012). Las prácticas políticas durante los primeros años del radicalismo argentino (1916-1922). *CONfines. Relaciones internacionales y ciencia política*, 8(16), 137-156.
- Sambuccetti, S. (1971). Del "Boom" a la crisis: Las presidencias de Juárez Celman y Carlos Pellegrini. *Revista de Historia de América*, (71), 67-117.
- Serrafero, M. D. (1999). *El poder y su sombra. Los vicepresidentes*. Buenos Aires: Belgrano.
- Serrafero, M. D. (2011). *El área de estudios presidenciales*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Serrafero, M. D. (2014). Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿Un fenómeno nuevo? *Revista de Estudios Políticos*, (163), 67-99.
- Todesca, J. (2006). *El mito del país rico*. Buenos Aires: Emecé.
- Valadés, D. (2003). *El gobierno de gabinete*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vedoya, J. (1979). *La magra cosecha, 1868-1874*. Buenos Aires: La Bastilla.