

Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional.

Guido Ignacio Giorgi.

Cita:

Guido Ignacio Giorgi (2013). *Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/655>

**20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI
1 a 6 de Julio de 2013**

Mesa 70. Sociología de las Elites

TÍTULO DE LA PONENCIA:

Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional.¹

AUTORES: Giorgi, Guido Ignacio. CEIL-CONICET / UBA

PALABRAS CLAVES

Gabinete nacional, Sociología política, ministros, argentina, prosopografía

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente, el gabinete nacional se ha convertido en objeto privilegiado de un conjunto de significativas investigaciones, que lo abordan desde dos recortes generales: por un lado, estudios sobre la conformación y composición de los elencos de gobiernos específicos; por otro, trabajos que se concentran en una cartera en particular, reconstruyendo sus cúpulas a lo largo de diversos gobiernos. Si estas investigaciones contribuyen en cada caso con aportes profundos y particulares, el objetivo de esta ponencia es aportar elementos al conocimiento global y general sobre el gabinete como fenómeno sociológico.

En función de una perspectiva que aborda a la alta función del Estado nacional como un fenómeno de sociología política, nos planteamos el siguiente interrogante: ¿es posible identificar tendencias generales entre los perfiles de los titulares de ministerios? En particular, ¿existen regularidades en la asociación entre determinadas características sociales de los ministros y las carteras que encabezan? La hipótesis que guía este trabajo es que la designación de un ministro no depende del azar, y que existen patrones sociales de mediano plazo, junto a patrones coyunturales propios de los escenarios políticos particulares.

De esta manera, nos proponemos avanzar en rastrear e identificar algunas regularidades, en búsqueda de elementos que nos permitan reflexionar en torno a la existencia de tendencias sociológicas que organicen la dinámica de esta fracción de las elites políticas: los ministros. Para ello, nuestro trabajo consistirá en un análisis de largo plazo sobre los ministros de la Nación (1854-2011) a partir de una matriz de datos

El objetivo de este trabajo no es arribar a conclusiones definitivas, sino producir herramientas empíricas para análisis ulteriores. En este sentido, aquí presentamos un avance de investigación de tipo descriptivo; por su parte, la

¹ La presente ponencia se inscribe en la investigación doctoral que llevo adelante sobre los modos de acceso a la alta función pública del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación entre 1994 y 2011, en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales (UBA).

interpretación y explicación de los procesos aquí detallados será objeto de futuros trabajos. De todas maneras, apelaremos en cada caso a las claves interpretativas que brindan los corpus bibliográficos sobre las elites políticas y las elites gubernamentales.

2. LOS ESTUDIOS SOBRE EL GABINETE NACIONAL EN LA ARGENTINA

Una de las estrategias más comunes en la investigación del personal político² es el método sociográfico, que consiste en la clasificación de los agentes políticos según sus propiedades sociales formalizadas en variables (profesión, lugar de nacimiento, nivel de estudios, etc.) (Sawicki, 1999). La prosopografía, por su parte, incorpora la dimensión temporal de las trayectorias colectivas.

En esta línea, existe una rica tradición de estudio sobre el alto funcionariado público para el caso francés, que brindan elementos para analizar las lógicas de poder, especialización tecnocrática y autonomización funcional del Estado (Birbaum, 1977); las estrategias de reclutamiento y circulación de los altos funcionarios, y los vínculos con otros actores del sistema político (Suleiman, 1976); a partir de las características sociales, profesionales, y trayectorias políticas e ideológicas (Mathiot y Sawicki, 1999a y 1999b).

En nuestro país, los estudios sobre los altos funcionarios públicos constituyen un campo de indagaciones en vías de consolidación, que están articulados como parte de tres áreas problemáticas complementarias y superpuestas: los trabajos sobre las burocracias y capacidades estatales (cf. Bohoslavski y Soprano, 2010); sobre los saberes expertos y las políticas públicas (cf. Morresi y Vommaro, 2011) y los estudios sobre elites políticas, frecuentemente abocadas al estudio de los parlamentarios o jefes del ejecutivo.

Respecto a los altos funcionarios, el trabajo de José Luis de Ímaz constituye una referencia ineludible para ulteriores estudios sobre las elites en general y de las políticas en particular. Sobre el modelo de *The Elite Power* de Charles Wright Mills, de Ímaz trabaja con grandes variables cuantitativas para dar cuenta de las élites políticas: los miembros del Poder Ejecutivo Nacional y gobernadores, y a los elencos políticos en general. Un trabajo olvidado es el de Jorge Niosi (1974) sobre las influencias de las corporaciones empresariales en las designaciones ministeriales entre 1955 y 1969. Recientemente, Hugo Dalbosco (2003), reconstruyó el perfil de los funcionarios políticos de los ministerios de Obras Públicas, de Economía y de Educación entre 1983 y 1999, trabajando con la hipótesis que los partidos políticos no han actuado como formadores de cuadros de gobierno (Dalbosco, 2005)

Ahora bien, los trabajos de de Ímaz y Dalbosco constituyen una relativa excepción a las formas en las que se emprendió el estudio de los altos funcionarios en la Argentina, en tanto toman períodos que no pueden reducirse o a una identificación partidaria o a un régimen de gobierno en particular, y al mismo tiempo abarcan más de una cartera ministerial. Por el contrario, estos

² Este texto trata exclusivamente sobre los ministros del Estado nacional. Por lo tanto, utilizaremos los términos “personal político”, “altos funcionarios” y “miembros del gabinete” como términos equivalente. En rigor, los ministros son los principales miembros del gabinete, junto al resto de altos funcionarios públicos (secretarios y subsecretarios, principalmente), que a su vez forman parte del personal político.

otros son los criterios que han primado en el estudio de los miembros del gabinete nacional en la Argentina.³

Por un lado, un conjunto de investigaciones se desarrolla en torno al estudio del personal político ampliado en períodos históricos particulares. En estos casos, el recorte del objeto es temporal, en función de regímenes de gobierno. Entre estos trabajos algunos trabajos son el de Natalio Botana sobre el *Orden Conservador* (1977), el de Marcela Ferrari sobre la República Radical (2008), el de Ana Persello también sobre la UCR (2004), el de Daniel Campione sobre la renovación de funcionarios entre 1943 y 1946 (2003) y los trabajos de Raanan Rein sobre las segundas líneas del gobierno peronista (2008). Los numerosos estudios sobre partidos políticos también constituyen un aporte en este sentido, aunque desdibujando el foco en los altos funcionarios.

Otra manera en que se ha abordado el estudio del personal político de gobierno consiste en seleccionar una oficina estatal en particular, profundizando en sus transformaciones organizacionales, reconstruyendo sus cúpulas a lo largo de diversos gobiernos y dando cuenta de las políticas públicas allí impulsada. El criterio de recorte subyacente es, en parte, institucional. En esta línea de trabajos, la historiografía ha sido prolífica en el análisis de la construcción de ciertas estructuras de gobierno a partir de los saberes expertos de los funcionarios, en particular para el período previo a 1955, en el área de salud pública (González Leandri, 2004; Ramacciotti, 2009), políticas laborales (Suriano, 2000; Soprano, 2010), o estadística pública (González Bollo, 2004), entre otros trabajos. Otro conjunto de trabajos se vienen desarrollando desde tradiciones más sociológicas, considerando los atributos y legitimidades de los miembros de distintos gabinetes, y resaltando la centralidad de los ministerios para pensar el ejercicio de la política (Gené, 2007). Dentro de esta sociología histórica del gabinete nacional se cuentan los trabajos de Mariana Heredia sobre el Ministerio de Economía, Mariana Gené sobre el Ministerio del Interior, Luisina Perelmiter sobre Desarrollo Social y Paula Canelo sobre Defensa.⁴

Si estas investigaciones contribuyen en cada caso con aportes profundos y particulares, el objetivo de esta ponencia es aportar elementos al conocimiento global y general al incipiente campo de debates sobre el gabinete nacional. apuntando a obtener elementos para una cartografía que nos permita identificar -si existieren- tendencias sociológicas generales o parciales que operen sobre la circulación de agentes hacia y desde el gabinete nacional.

3. PROPUESTA METODOLÓGICA

Para llevar adelante este trabajo hemos utilizado una matriz de datos de elaboración propia que comprende a los individuos que ocuparon al menos un día el cargo de *ministro* en el gabinete del gobierno nacional entre 1854 –año en que asume el primer gobierno nacional de acuerdo la Constitución de 1853– y diciembre de 2011 –finalización del período presidencial más reciente.

La selección de los ministros del Estado nacional supone privilegiar una categoría formal entre las diferentes posiciones que componen el Poder

³ Lejos de ser una observación crítica, mi propia tesis doctoral recorta un ministerio en particular.

⁴ Ver el Dossier “Hacia una socio-historia del gabinete nacional”, en PolHis n°9 (Heredia, Gené, Perelmiter, 2012).

Ejecutivo: Jefe de Estado, ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, asesores, alto cargos de la Administración Pública (directores nacionales y generales). La justificación de esta selección responde a la continuidad de esa posición dentro de la estructura de gobierno; a la visibilidad pública que los ministros suelen tener, lo cual facilita la recolección de datos; y a la relevancia de la posición institucional que ocupan.

Esta matriz comprende un universo empírico de 636 hombres y mujeres, entre quienes se distribuyen las 916 designaciones de ministros a lo largo de los 157 años que abarca este estudio.

Allí, se reúnen variables prosopográficas básicas (demográficas, educativas, laborales, políticas, de socialización asociativa y políticas), brindando datos sobre las propiedades sociales básicas diacrónicas y sincrónicas de los altos funcionarios del Estado nacional, en este caso los ministros.

La diferencia entre la cantidad de designaciones de ministros y los individuos de carne y hueso que las ocuparon –esperable, por otra parte– será tratada como dos variables distintas. Acompañando el desarrollo del análisis, trabajaremos alternativamente sobre uno u otro universo de datos, aunque la diferencia que muestran los datos recortados según designaciones o individuos no varía significativamente.

Al momento de escritura de este texto, nuestra matriz de datos cubre el 82,4% de los individuos (524 de 636) y el 86,5% de las designaciones (792 de 916). Esto nos permite el nivel de confianza suficiente para emprender un análisis empíricamente fundamentado. Al mismo tiempo, los datos faltantes están parejamente distribuidos entre las distintas áreas de gobierno –más adelante– y los períodos que hemos construido.

La elaboración de este tipo de bases de datos es un trabajo complejo, que requiere de una gran masa de información que no está unificada. Para ello, hemos trabajado con diversas fuentes primarias y secundarias: diccionarios biográficos,⁵ enciclopedias universales varias, notas necrológicas, artículos de diarios y *currículum vitae* (para casos más recientes), entre otras fuentes. También, numerosos trabajos académicos aportaron valiosos datos biográficos que fueron incorporados.

La amplitud del período y la diversidad de casos nos llevó a construir categorías mayores para agruparlas y simplificar el análisis. En este sentido, hemos organizado los datos a partir de dos criterios clasificatorios.

En primer lugar, agrupamos las distintas denominaciones de las carteras ministeriales en 10 grandes categorías en función del área de política pública que conforma su principal competencia. Al respecto, ver **Cuadro 1**. En esta ponencia trabajaremos sobre 8 de ellas.⁶

En segundo lugar, dividimos en 13 categorías los sucesivos gobiernos, en función del régimen de gobierno imperante y organizándolo diacrónicamente. Esto nos permite visualizar cómo varían los datos a lo largo del tiempo. En este

⁵ Los principales son: *Diccionario de Ministros*, de O. Sanguiao; *Quién es Quién*, varias ediciones; *Novísimo diccionario biográfico argentino, 1930-1980*, de V. Cutolo; *Funcionarios Bonaerenses 1810-1950*, de R. M. De Luca; *Diccionario biográfico de políticos argentinos*, de G. Nogués; *Argentines of today, 1920*, de la Hispanic Society of America.

⁶ Retomamos la noción de categoría de intervención pública, desarrollada por Vincent Dubois para dar cuenta de las formas en las cuales el Estado piensa y organiza sus acciones, y que se cristaliza en la organización de las burocracias estatales.

trabajo, descartamos incluir como variable de análisis principal la filiación partidaria –lo que hubiera requerido agrupar los datos de otra manera.

Esto nos permitirá comprobar la existencia de una de las lógicas que organizan el alto funcionariado público en el largo plazo: cada área de política pública posee ciertas especificidades en los perfiles de sus ministros. Comprobamos que existe para algunos ministerios una asociación más o menos fuerte entre áreas de políticas públicas y ciertos perfiles profesionales.

4. MINISTERIOS Y MINISTROS: PROGRESIVA ASOCIACIÓN ENTRE MINISTERIOS Y TÍTULOS

A continuación, iremos describiendo los perfiles predominantes entre los titulares de las diversas carteras, siguiendo el diseño anteriormente presentado. El trabajo se realizó sobre la base de dos dimensiones: la variable “profesión”, entendida aquí como el tipo de estudio universitario completo (considerando que la gran mayoría de los ministros a lo largo de todo el período eran egresados universitarios) (Cuadros 2, 3, 4, 5, y 6) y cruzándolo para cada área ministerial con distintas variables significativas emergentes del análisis de diversas dimensiones vinculadas con la trayectoria laboral.

4.1. MINISTERIOS DE POLÍTICA INTERIOR

El Ministerio del Interior suele ser considerado la cartera política por excelencia, desde 1994 junto con la Jefatura de Gabinete de Ministros (Oszlak; Gené). Su área de competencia es el gobierno político interno del país, tarea que requeriría de los ministros “políticos” habilidades propiamente políticas. Esto fue demostrado por Mariana Gené, quien encontró que los titulares de los ministerios políticos se caracterizan por poseer un saber propiamente político relativo al manejo de código implícitos y la capacidad de negociar y acordar con distintos actores, atributos adquiridos a través de la experiencia, sintetizado en la noción: “venir de la política” (Gené, 2012: 305-6). Por este motivo, el reclutamiento de altos funcionarios de esta área se produce entre “dirigentes con extensas trayectorias tanto en la militancia como en cargos electivos o de designación política.” (Gené, 2012: 306).

Aunque Gené realice esta observación para el período 1930-2007, es posible extenderla al conjunto de los ministros del área política desde los inicios del gabinete moderno en la Argentina, en 1854. El indicador más claro es la experiencia en cargos electivos. En primer lugar, el 63% de todos los ministros políticos también ocuparon al menos una vez un escaño en el Congreso de la Nación, la proporción más alta en comparación con otras áreas ministeriales (le sigue Justicia con el 57%). Pero un dato todavía más significativo es el sentido de la carrera política: el 47% de ellos pasaron por el Parlamento antes de ser designados ministros, es decir que poseían previamente experiencia política en cargos electivos. Esto indica una trayectoria política previa y al Parlamento como espacio de reclutamiento de Ministros políticos en una proporción similar a la observada por Richard Fenno en una clásica investigación sobre el gabinete del gobierno de los Estados Unidos (1959). Sin embargo, Interior es una excepción en su fuerte vínculo con el Parlamento, que no se comprueba

con la misma magnitud en el resto de las áreas ministeriales (el segundo, Justicia, tiene en 37%).

Al igual que en los ministerios de Justicia y de Relaciones Exteriores, entre los titulares de las carteras políticas encontramos una alta proporción de abogados. Los titulados en Derecho comprenden poco más de la mitad de las designaciones de “ministros políticos” (66 sobre 123), distribuidos parejamente a lo largo de los 157 años en que existió una cartera del área: casi todos los gobiernos alinearon abogados allí en algún momento, salvo los gobiernos de facto que priorizaron a militares.

Podemos distinguir tres claros tramos: de 1854 a 1943, las carteras políticas fueron controladas exclusivamente por civiles (la única excepción es Julio A. Roca, retirado de la carrera militar en 1879) la gran mayoría abogados. Globalmente, más del 94% ocuparon también cargos en el Parlamento Nacional, lo cual marca un muy alto nivel de circulación dentro de la elite política. Una segunda etapa abarca de 1943 a 1983, momento de auge del proceso de militarización de la sociedad argentina, que se traduce en el acceso de militares a cargos de gabinete más allá de las carteras propiamente militares (ver más adelante), y por ende de la alta política. Abogados y militares se alternarán en los ministerios del área; concentrándose estos últimos en gobiernos de facto, en particular en 1943-46 y 1976-83, cuando las áreas políticas solo estuvieron en manos de militares. En este período predominan los ministros sin experiencia parlamentaria (24,4%), probablemente debido a que las reiteradas clausuras del Congreso disminuyeron las oportunidades de concretar carreras parlamentarias. A partir de 1983, el retorno de los civiles al frente de los ministerios políticos es dominado por abogados hasta 2001, y después de 2002 los titulados en ciencias económicas por primera vez superan a los abogados. Esto no se explica por la ascendencia política del saber económico, sino que son cuadros políticos profesionalizados. Así, la formación universitaria pasa a segundo plano frente a –como señala Gené– la carrera militante y el vínculo de confianza con los superiores políticos. Consecuentemente, la proporción de ministros políticos con paso por el Parlamento aumenta hasta el 67,7%.

4.2. LAS CARTERAS DE JUSTICIA

Del conjunto de las áreas que conforman el gabinete del Estado nacional desde 1854, las carteras de Justicia constituyen el dominio experto de los titulados en Derecho. En efecto, este es el único ministerio en el que los abogados detentan un saber experto específico adquirido en función de la posesión de credenciales educativas formales: el título de abogado.

De las 106 designaciones de titulares de Justicia, 96 corresponden a abogados: una proporción de 9 abogados cada 10 ministros del área. Es la asociación más fuerte y constante entre un perfil educativo y un cargo del gabinete nacional.

Ahora bien, la gran proporción general de abogados dentro del conjunto de ministros de todas las áreas nos lleva a interrogarnos en qué medida el monopolio de los abogados sobre las carteras de Justicia responde a la posesión de un saber experto, y cuánto al hecho de su predominancia respecto a otras profesiones dentro de las elites políticas, algo que sí ocurre en los ministerios “políticos”.

La respuesta la encontramos examinando el número de ministros de Justicia con experiencia en el Poder Judicial: al menos el 58% de los abogados designados como ministros de Justicia de la Nación ocuparon también algún cargo en el Poder Judicial provincial o federal. Inversamente, el 44% de los ministros con experiencia en el Poder judicial fueron designados en Justicia. Este dato general debería ser desarrollado con mayor profundidad, ahondando en cómo la organización interna del Poder Judicial y las distintas corrientes dentro del campo de la justicia y el Derecho implican lógicas de posicionamiento a su interior y también al exterior, en este caso el Ministerio de Justicia.⁷ Una línea de análisis interesante sería estudiar comparativamente la composición socio-política de este Ministerio y de la Corte Suprema de Justicia.⁸

Dicho lo anterior, resta identificar al 42% de los ministros de Justicia que no tenían experiencia judicial. Si bien sabemos que la gran mayoría eran titulados en Derecho, no podemos desprender de ello la posesión de un saber experto en materia de administración de Justicia. Un elemento relevante, concomitante con el porcentaje de abogados-ministros, es la experiencia en cargos electivos. En el caso de los ministros de Justicia, el 35,8% ocupó en algún momento al menos un cargo electivo (legisladores nacionales y provinciales, ejecutivos provinciales y municipales) lo cual nos permite suponer dos probables competencias solidarias con las funciones de un alto funcionario del área de Justicia: primero, el *metier* de legislar, el conocimiento de las leyes y los vericuetos de la normativa; segundo, la experiencia política, es decir cierta profesionalización en el arte de hacer política, atributo esperable (aunque no compartido por todos) en un cuadro que llega a conducir un ministerio.

4.3. MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES

Otra de las áreas de políticas públicas en la que predominan los titulados en Derecho es en política exterior. En el conjunto, 3/4 partes de las designaciones como titular de Relaciones Exteriores cayeron en manos de abogados. Aún existiendo desde al menos mediado de siglo ciclos de formación universitaria en Diplomacia, y también existiendo diplomáticos profesionales de carrera en el Servicio Exterior, estos dos tipos infrecuentemente obtuvieron el despacho de ministro. Estos perfiles de diplomáticos profesionales deben ser distinguidos de los nombramientos en funciones diplomáticas de individuos relativamente ajenos a la burocracia exterior, por lo general designaciones de origen político en embajadas u organismos internacionales. En efecto, comprobamos que la experiencia en cargos medios y altos en la burocracia diplomática sí es frecuente entre los cancilleres: el 49% tuvo algún cargo en la estructura diplomática, y cerca de uno de cada tres fue previamente al ministerio, marcando cierto peso de la experiencia previa como criterio implícito en la

⁷ A este respecto, ver el trabajo de LOS CENTROS DE ABOGADOS Vecchioli

⁸ Por ejemplo, Julio Oyhanarte (1972) afirmaba que a lo largo del tiempo primó una relación de “adecuación” –ni sumisión ni oposición– entre la Corte Suprema y la vida política nacional. Existe una línea de estudios sobre sociología jurídica realizada por abogados que estudia a los Supremos considerando sus características sociológicas, e identificando distintas líneas jurídicas (Jorge Bercholz, 2007; Kunz, 1989: 17-23). En este punto, la autonomía organizacional y funcional del Poder Judicial es un factor clave que coadyuva a la comprensión tanto del proceso de politización de la Justicia, como de judicialización de la política (Couso, 2004)

designación de cancilleres, combinado con un componente de inserción en la política. En cierto sentido, indica la baja incidencia de un saber experto específico en las instancias más altas de gestión política de esta área de gobierno.

Al mismo tiempo, también las embajadas son espacio de retiro y reconversión de antiguos altos cuadros políticos, incluyendo ministros, que ante crisis políticas se repliegan en cargos en el exterior.

El análisis diacrónico nos permite distinguir dos etapas de distinta duración. De 1854 a 1983, los titulados en Derecho hegemonizaron Cancillería (4/5 de las designaciones), complementados por militares durante regímenes de facto y algunos ingenieros. Por ejemplo, durante la última dictadura militar tres militares y tres abogados con paso previo en embajadas se alternarán en la conducción de la política exterior. Un segundo momento se abre en 1983, en el que no podemos identificar un perfil definido en cuanto a la educación formal (2 economistas, 2 abogados; 2 científicos sociales, 1 ingeniero con postgrado en economía, 1 periodista), con el singular caso de Susana Ruiz Cerruti, diplomática de carrera, curiosamente la Canciller de menor duración desde 1983 y, más destacable, la primera mujer en asumir como ministra de la Nación.

4.4. LAS CARTERAS ECONÓMICAS

Junto a las áreas de políticas laborales y de salud, las estructuras de gobierno dedicadas a las políticas económicas son las que más han concitado la atención de los investigadores. Por fortuna, disponemos de una vasta bibliografía que aborda las burocracias estatales económicas y a sus altos funcionarios.

En torno a los perfiles de los titulares de las carteras económicas, podemos identificar dos grandes momentos cuyo parteaguas es la emergencia de un nuevo grupo de profesionales: los economistas.

En una primera etapa (1854-1946) son los titulados en Derecho los que conducen los ministerios económicos: se trata en su gran mayoría de cuadros políticos, con experiencia parlamentaria o experiencia en la gestión pública nacional. Veremos más adelante las diferencias entre las dos carteras económicas: Hacienda y Agricultura.

El segundo período se inicia entre 1943 y 1946, resultado de la consolidación en la esfera pública de los profesionales en ciencias económicas no ya como asesores, sino como gestores. Las Facultades de Ciencias Económicas fueron creadas en las primeras décadas del siglo XX, y sus egresados comenzarán a gravitar en la gestión pública a partir de la década de 1930, aunque los principales referentes públicos de la nueva disciplina, como Alejandro Bunge o Raúl Prebisch, hayan actuado en cargos de gestión y asesoría técnica, pero no ocupando ministerios o cargos similares (Cf. Caravaca y Plotkin, 2007; Caravaca, 2012; González Bollo, 2012). El denominado Grupo Bunge será influyente en la definición de la agenda económica de las siguientes décadas, y sabrá aprovechar el golpe de Estado de 1943, una ventana de oportunidad para numerosos cuadros técnicos que serán promovidos desde niveles secundarios de la administración pública a posiciones claves de gestión en el gabinete (Campioni, 2003; Belini, 2006). Con mayor fuerza a partir de 1946, los titulados en ciencias económicas tomarán la conducción política de la política económica, consolidando su posición en el gabinete merced a la

creación de un profuso entramado burocrático, institucionalizado con la reforma constitucional de 1949 (Stawski, 2012). Este primer grupo de expertos en economía eran contadores públicos con doctorado en economía en la UBA, varios entre ellos egresados de la Escuela Superior de Comercio *Carlos Pellegrini*—lo que marca una formación especializada desde la adolescencia. De allí en adelante, la presencia de hombres formados en ciencias económicas irá *in crescendo*. La primera carrera de grado de Economía se crea en (UCA, 1958; UBA, 1959). Hasta 1976, se irán alternando con empresarios no titulados en economía⁹ y cuadros partidarios. El último gobierno de facto abrió un segundo momento de consolidación del saber experto económico, esta vez de la mano de cuadros técnicos insertos en centros de expertise (Heredia, 2004, 2011). A partir de la presidencia de Roberto Viola (1981) hasta nuestros días, la política económica nacional será definitivamente asunto de economistas titulados: 22 de los 26 ministros de *Economía* designados había cursado estudios de grado o postgrado en la materia.¹⁰ Entre ellos, Mariana Heredia distingue entre especialistas con militancia partidaria, y técnicos provenientes de centros de expertise (Heredia, 2012). De los 4 restantes, 3 eran cuadros gerenciales de grandes empresas y el restante un cuadro partidario que había ocupado con anterioridad la cartera de Economía.¹¹

Un clivaje a considerar es la especificidad de los perfiles de los ministros consiste en la cartera económica de la que se trate. En el caso de Agricultura, por ejemplo, varios autores señalan que una gran cantidad de sus titulares eran miembros de la Sociedad Rural Argentina, aunque no coinciden en su número (Ansaldi, 1994: 18; Giménez Zapiola, 1975: 291). El peso de la Sociedad Rural se mantuvo, aunque con menor intensidad, en los primeros años de la segunda mitad del siglo XX (Palomino, 1988).

Respecto al ministerio de Hacienda, cartera económica “de referencia” hasta 1958¹², los perfiles de los 57 individuos que concentraron las 74 designaciones se distribuyen en torno a tres vectores superpuestos: primero, casi la mitad (47,4%) ocupó puestos directivos en la banca pública (principalmente bancos Hipotecario Nacional, Nacional, Nación y Provincia) o en el Banco Central de la República Argentina. Es decir, eran hombre de experiencia en el mundo de las finanzas públicas. Un segundo vector está formado por aquellos con pasos previos en cargos de gobierno y gestión pública (68,4%), principalmente en gobiernos provinciales (52%), pero también en el Estado nacional (30%); esto es, *cuadros de gestión puros* con experiencia en conducir oficinas públicas. En tercer lugar, aquellos excluidos de los dos perfiles anteriores son cuadros políticos partidarios que previamente a ser ministros habían ocupado uno o más veces escaños en el Parlamento Nacional; es decir políticos

⁹ En este punto hay una superposición en nuestra clasificación, entre la variable “estudios de grado/posgrado” y “ocupación principal”.

¹⁰ Si sumamos a todos los ministerios económicos (*Economía, Agricultura, Turismo*), sobre 30 titulares, 23 eran economistas titulados.

¹¹ Se trata de Juan Carlos Pugliese, abogado, político profesional de la UCR, ministro de Economía en las administraciones de Arturo Illia (1964-66) y Raúl Alfonsín (1989).

¹² El reemplazo de la denominación del ministerio de *Hacienda* por *Economía*—ocurrido en 1958— puede vincularse a la transformación de la definición de esa categoría de intervención pública, primitivamente vinculada con una matriz productiva agro-ganadera y una concepción de administración de los bienes, por una concepción más moderna y desarrollista vinculada a las Ciencias Económicas.

profesionalizados, o *cuadros de elección puros*, sin experiencia en gestión pública.

De todas maneras, el 74,5% de los ministros de *Hacienda* (1854-1958) también había ocupado cargos electivos, dato que contrasta con los ministros de *Economía*, (1958-2011) de los que solo el 24,5% actuó en esos cargos. Este dato aporta al estudio de la circulación en cargos políticos de las cabezas institucionales de la política económicas en dos etapas, una con fuerte rotación entre puestos electivos y puestos de gestión, sucedido por una relativa separación ambos trabajos políticos.

4.5. ÁREAS DE GUERRA Y LA DEFENSA

Numerosas investigaciones han demostrado que la guerra operó como uno de los principales fenómenos a partir de los cuales se origina la máquina burocrática del Estado moderno (cf. Tilly, 1975; Garavaglia, Pro Ruiz y Zimmermann, 2012). En el caso argentino, entre los cinco ministerios en que se organizaron las áreas de intervención estatal en 1854, el Ministerio de Guerra y Marina es el componente administrativo dedicado a la coerción en el belicoso siglo XIX. Durante las décadas de 1870 y 1880 se producirá una profunda reorganización de las fuerzas armadas, con el objetivo de profesionalizar la carrera militar, modernizar los componentes y organizar las estructuras militares bajo un mando jerárquico. En la reforma ministerial de 1898, lo anterior se tradujo en la separación entre dos clases de actividad militar: el Ejército y la Armada, cada una organizada con un ministerio propio (Ministerio de Guerra y Ministerio de Marina). Luego, en 1949 la especialización militar se profundizará con la creación de la Fuerza Aérea (Ministerio de Aeronáutica), al tiempo que se crea el Ministerio de Defensa Nacional, con la función de coordinar las tareas de estas tres fuerzas frente al fraccionamiento de conducción política en que había caído la organización militar. En 1958, la reorganización ministerial unificará todas estas carteras bajo el Ministerio de Defensa, relegando a las tres fuerzas al rango de secretarías. Al mismo tiempo, cada Secretario era al mismo tiempo el Comandante en Jefe de la respectiva fuerza, fusionando ambos cargos. Este esquema apuntaba a establecer el control civil de los militares. Más allá de los organigramas, es necesario ver los perfiles de los individuos que condujeron las carteras militares.

El principal clivaje que organiza la distribución de los ministros de las carteras de Guerra es control político civil vs. control político militar. De los 143 ministros del área, 56 eran civiles y 87 militares, es decir profesionales de la guerra (60,8%). Este dato general debe desagregarse en dos grandes etapas en las que la proporción militares/civiles se invierte. Desde 1854 a 1958, 83 de los 96 nombramientos como ministros de la cartera de guerra corresponden a militares (86,5%). Se trata, a todas luces, de un primer período en el que los profesionales en la guerra ejercen un control político hegemónico sobre las burocracias militares. Un segundo período comienza en 1958 y llega hasta nuestros días, a lo largo del cual los civiles ocupan el 91,5% de los nombramientos de ministros de Defensa (43 sobre 47). Los únicos militares al frente de las carteras de guerra corresponden a la última dictadura (1976-1983). El dato de la abrumadora predominancia de los civiles es sumamente singular, considerando la centralidad que tuvieron las fuerzas armadas como actores del escenario político nacional hasta 1983.

Esto remite a un segundo. Entonces, es necesario decir algunas cosas sobre los años que van desde la asunción de Frondizi hasta el fin de la presidencia de Bignone, límites de este primer subperíodo. Un primer elemento es que la presencia de civiles en Defensa refleja una estrategia por obturar la participación política de los militares, que a la luz de la historia se mostró fallida. Esto no solo por los sucesivos golpes de Estado y el tutelaje que las fuerzas armadas mantuvieron sobre el poder civil, sino por un dato significativo de gabinete: los militares desbordaron la cartera militar, ocupando proporcionalmente más ministerios de otra área de política pública que el propio. En efecto, al tomar a los ministros por fuera del área de Defensa, comprobamos que entre 1962 y 1983 eran militares profesionales: a) 12 de los 26 ministros del Interior; b) 6 de los 30 titulares de Justicia; c) 4 de 25 ministros de Trabajo y d) 4 de 29 ministros de Salud y bienestar social. Para el mismo período, solo eran militares 4 de 28 ministros de Defensa. El análisis de las lógicas que llevaron a este reparto del poder corresponde, más que a una sociología del gabinete nacional, a una sociología militar que queda fuera de nuestro trabajo.

Podemos encontrar una clave de análisis en la estrategia de reparto tripartito del poder durante el Proceso de Reorganización Nacional, estudiado por Paula Canelo, quien se refiere a la “balcanización” del gabinete (2012a; 2012b). Canelo demuestra claramente el lugar secundario que ocupaba el Ministerio de Defensa entre las apetencias de las Fuerzas Armadas.

Ahora bien, esto se debe integrar con procesos más largos, que atraviesan no solo la última dictadura, sino a los gobiernos de facto anteriores, y que sirven para comprender la ausencia de militares en estas carteras desde 1958. La profesionalización de la carrera militar supuso, entre otras cosas, establecer una estructura de escalafones claramente definidos, pero varias veces modificada. El techo de la carrera profesional fue transformándose, y con ello la frontera con la política, límite poroso y con numerosos vasos comunicantes salvo en contados períodos de nuestra historia. Hasta 1949, el cargo de ministro no era ajeno –en la práctica– a la carrera militar. En 1951, con la creación del Ministerio de Defensa aparece una instancia administrativa sin autoridad directa sobre las fuerzas, que se convierte en la cabeza de la burocracia militar con la reforma de 1958 (Potash, 1981: 143 y 373). Esta decisión convierte a la Secretaría de Estado de cada fuerza en el techo de la carrera militar, al tiempo que es el cargo superior de conducción política de cada fuerza. Una consecuencia lógica es que, para un militar, el salto a la política consistiría en aspirar a cargos no vinculados al *métier* militar, en tanto la silla de ministro de Defensa carecía de poder de conducción sobre cada fuerza, y por ello no poseía una especificidad política suficiente para convertirlo en un cargo atractivo.

Por el lado de los civiles que encabezan estos ministerios son de dos tipos predominantes. Por un lado, encontramos individuos estrechamente insertos en redes con componentes militares, ya sea por vínculos familiares, por su participación como docentes en institutos militares, o por circular por espacios de sociabilidades compartidas. Así, fueron ministros de Defensa tres familiares del Gral. Alejandro Lanusse, y un hermano del Gral. Jorge Cáceres Monié. El otro perfil es el de cuadros político-partidarios, que encarnan la pretensión de los distintos gobiernos democráticamente elegidos de controlar políticamente a las fuerzas armadas. Desde Gabriel del Mazo hasta Ángel F. Robledo, estos

casos condensan la tensión entre unas fuerzas armadas fuertemente politizadas, y gobiernos civiles condicionados.

A partir de 1983 se abre una nueva etapa en la que los militares desaparecen de cualquier cargo de gabinete, no solo en las carteras militares. El desprestigio que acumularon a la salida de la última dictadura y en los distintos episodios de la década de 1980, sumado al recorte presupuestario de los 90's, llevó a su desaparición como factor de poder político, ergo a su ausencia en posiciones de poder político.

4.6. POLÍTICAS EDUCATIVAS

La historia de la construcción de la educación como una categoría de intervención pública autónoma y específica ciertamente no comienza con la creación del Ministerio de Educación en 1949. Desde 1854 hasta ese año, las políticas educativas estaban enmarcadas en el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, en la División de Instrucción Pública. De ella dependía, junto a Instrucción Secundaria y a Universidades, el Consejo Nacional de Educación,¹³ el cual cobrará mayor visibilidad dentro de la organización de las estructuras del Estado hacia la década de 1930. En el año 1935 el Consejo aparece dentro de los principales ítems en los que se dividía el Presupuesto General de la Nación, al mismo nivel que el resto de las carteras ministeriales, y en 1949 se crea el Ministerio de Educación.

En torno a esta definición de un área de política pública de educación –dentro de la cual emergerán áreas de cultura y de ciencia y tecnología– convergerán cuadros con experiencia en gestión educativa de dos tipos: a) habían ocupado un alto cargo directivo en universidades nacionales (decano y/o rector); b) habían conducido dependencias de política educativa a nivel nacional o subnacional. Así, 24 de los 28 individuos en que cayeron las 35 designaciones de las carteras educativas compartían al menos una de estas características. De los 4 restantes, 2 se desempeñaban en Docencia y/o Investigación universitaria.

Ahora bien, profundizando más en lo anterior podemos obtener el indicio de un desplazamiento de las lógicas de designación política en el área educativa, cuyo punto de quiebre ocurre en la década de 1980.¹⁴

Entre 1949 y 1983, la gestión universitaria aparece como un importante espacio de proyección política, que habría favorecía el salto hacia la gestión ministerial. Así, el 63% de los ministros de Educación de dicho período habían ocupado con anterioridad altos cargos en universidades nacionales. Al mismo tiempo, uno de cada tres ministros había estado en un alto cargo de una cartera educativa provincial o nacional (subsecretaría o secretaria) con anterioridad.

El segundo momento está marcado por el ascenso de los *tecno-políticos* en educación: intelectuales académicos que pasan a la gestión educativa (privada y estatal), no como asesores expertos, sino directamente a cargo de la elaboración e implementación de políticas educativas (Suasnábar, 2012: 200-

¹³ El Consejo Nacional de Educación se creó a raíz de la nacionalización de la Capital Federal en 1880, y tenía competencia sobre las instituciones nacionales de educación primaria.

¹⁴ Debemos tomar en cuenta que entre 1983 y 1991 se volvió a la antigua disposición de gabinete que fusionaba a Justicia con Educación, por lo que no consideramos a los ministros en esta área. Ahora, bien, si Por lo tanto, saltearemos aquí dicho período.

202).¹⁵ Esto es el resultado de un proceso de larga maduración, que impactó definitivamente en el perfil de los altos cargos en Educación hacia la década de 1990, por el cual se constituye un modelo tecnocrático de gestión educativa, que comprende la autonomización de un campo de saber experto, con portavoces expertos e instituciones de docencia e investigación especializadas (Tiramonti, 2001; Nardacchione, 2012). Esto supuso una valorización del expertise técnico por sobre la experiencia práctica en educación: *educólogos* más que educadores.

Esto se refleja en el gabinete nacional, tanto en la experiencia como en la posesión de credenciales expertas. Primer, la gran mayoría (83,3%) de los ministros de Educación de este período poseen experiencia previa en cargos políticos de gestión estatal educativa (provincial y nacional).

Por otro lado, se produce un quiebre en el tipo de titulación de los ministros del área. Desde 1949 a 1983, más del 70% de los ministros en educación eran titulados o en Derecho o en Medicina; en ambos casos, compartían la experiencia de gestión universitaria y/o de gestión pública (37,5%) ya señalada, pero sin una formación específica en gestión educativa. Por el contrario, a partir de 1983 los titulados en Ciencias Sociales en grado o postgrado ocuparán el 58,3% de los nombramientos,¹⁶ y la mitad de ellos (seis sobre 12) son explícitamente identificados como expertos en educación. La FLACSO emerge aquí como una de las principales redes de expertos de proyección hacia la gestión pública nacional en las áreas educativas en las últimas décadas, más allá del signo político del gobierno.

El otro eje significativo para el análisis de los titulares de las carteras educativas es su inserción en distintos tipos de redes religiosas. Una larga lista de emergentes de entramados sociales católicos se sucederán al frente de dicha cartera: Oscar Ivanissevich, Atilio Dell'Oro Maini, Pedro Arrighi, Ricardo Bruera, Juan Llerena Amadeo, Carlos Burundarena, Carlos Licciardo, Antonio Salonia, Juan José Llach. Esto representa más de un tercio de todos los titulares de los ministerios de Educación. Si bien esto no significa que a través de estos cuadros la Iglesia Católica controle la política educativa, sí ilustra cierta propensión del heterogéneo movimiento católico a interesarse por la educación.

4.7. POLÍTICAS LABORALES

Al igual que Educación y Salud, las políticas laborales se constituyeron como categoría de intervención pública en un largo proceso que supuso una progresiva jerarquización de las oficinas creadas para intervenir en la materia.

¹⁵ El derrotero de los expertos en educación tiene muchas similitudes con la de los economistas.

¹⁶ En este sentido, la designación de Jorge Federico Sabato como Ministro de Educación y Justicia (septiembre de 1987 a mayo de 1989) puede leerse como un antecedente de las tendencias que se consolidarán con el nombramiento de Susana Decibe en abril de 1996. Respecto a FLACSO, la responsable en abrirle definitivamente las puertas del Ministerio de Educación será Cecilia Braslavsky, quien jugó un rol clave en el armado de la Ley Federal de Educación. A nivel subnacional, el otro cuadro de FLACSO que tempranamente ocupará cargos destacados en Educación es Daniel Filmus, aunque en su designación como Secretario de Educación por parte de Carlos Grosso en 1989 pesó fuertemente su militancia política en los equipos técnicos del peronismo capitalino.

La institucionalización de las políticas laborales en el Estado Nacional comienza con el decreto de creación del Departamento Nacional de Trabajo en el Ministerio del Interior, en 1907. Esta dependencia, brazo del Estado para mediar entre el capital y el trabajo, irá creciendo en su estructura y en sus funciones, cobrando un mayor protagonismo como órgano de mediación en la conflictiva década de 1930 (González Bollo, 2004; Soprano, 2000; Gaudio y Pilone, 1984). En 1943, en el DNT asume el Coronel Juan Domingo Perón, quien rápidamente logra convertirlo en Secretaría de Trabajo y Previsión, ampliando sus funciones, recursos y competencias. La centralidad que tendrá esta oficina en el esquema de construcción de poder de Perón llevará a su jerarquización al rango de Ministerio de Trabajo y Previsión, habilitado por la reforma constitucional de 1949. Desde ese año conserva el status de ministerio, es decir de categoría de intervención pública autónomamente organizada, con la excepción de un breve período de cinco años (1966-1971) en el que se lo redujo a Secretaría de Trabajo dependiente del Ministerio de Economía y Trabajo.

Respecto a los ministros de las carteras laborales, se trata de 53 designaciones repartidas en 45 individuos, la mitad de ellos abogados de formación. Entre todos ellos, encontramos que priman dos perfiles:

En primer lugar, el 35% de los ministros poseen algún vínculo orgánico con las organizaciones sindicales. La mayoría de ellos (29,78 del total) responden al tipo *dirigente sindical-político*: cuadros que desarrollan su carrera en organizaciones gremiales y que, en algún punto, pasan a disputar cargos políticos partidarios, en el Parlamento y en el gobierno (Damín, 2011).¹⁷ En menor medida, encontramos individuos de participación gremial en rangos inferiores, como asesores legales o cuadros medios. Como es de suponer, las designaciones de sindicalistas se concentran en los gobiernos peronistas, con la excepción del gobierno de Alfonsín, quien contó entre sus cinco ministros de trabajo a tres dirigentes sindicales-políticos, probablemente por su voluntad de reformar el movimiento obrero organizado, mayoritariamente peronista.¹⁸

Un segundo conjunto de ministros de trabajo se destacan por poseer alguna experiencia en el sector público competente en lo laboral (26,4%). Principalmente, se trata de abogados designados en puestos políticos medios (secretarios, subsecretarios) en el ministerio laboral que ascienden a la silla ministerial, y en menor medida individuos que ingresaron a esa cartera como empleados y recorrieron una larga carrera ascendente, saltando del cargo burocrático al político.¹⁹

¹⁷ Según Nicolás Damín, estos serían “dirigentes que integran un modelo de acumulación político-social basado en una *carrera sindical-política* que incluye la elección como delegado de base en el lugar de trabajo, el ascenso al interior de la carrera sindical, la especialización en las agrupaciones sindicales-políticas, la pertenencia, en muchos casos, a redes internacionales sindicalistas y la participación de actividades al interior del peronismo. La *carrera sindical-política* dota a los dirigentes de legitimidades, estatus, capitales simbólicos, sociales y económicos y prácticas y técnicas para ingresar y desempeñarse en el campo político.” (2011)

¹⁸ En total, son 14 dirigentes sindicalistas-políticos que ocuparon en 21 oportunidades la titularidad de carteras ministeriales. De ellos, 16 corresponden al Ministerio de Trabajo, 4 a Interior y Jefatura de Gabinete, y 1 solo a Salud y Acción Social. Esto da cuenta de la estructura de oportunidades ministeriales para los sindicalistas, definido por una fuerte asociación entre movimiento obrero organizado y áreas laborales, al tiempo que un relativo bloqueo respecto al resto de las áreas de gobierno.

¹⁹ El ejemplo más claro es Rubens San Sebastián. Sin título universitario (Perito Mercantil de la ESCCP), ingresa al Ministerio de Trabajo en 1956. Allí realiza una carrera ascendente en la

El resto de las designaciones ministeriales cayeron en perfiles dispersos: empresarios, militares, cuadros partidarios profesionalizados, estos últimos durante los gobiernos radicales.

4.8. POLÍTICAS SANITARIA Y POLÍTICAS SOCIALES

La legitimidad pública de la que gozaron los médicos desde mediados del siglo XIX favoreció que tuvieran importantes oportunidades en la política (Ferrari, 2008: 137-141). Así, los “médicos-políticos” (González Leandri, 2010: 69) ocuparán cargos en el gabinete, como Guillermo Rawson, Eduardo Wilde, Pedro Pardo o Manuel Montes de Oca. La ascendente social de los médicos será posible en tanto fueron exitoso en construir un campo de competencia profesional asociado a la posesión monopólica de un saber específico institucionalmente acreditado (cf. González Leandri, 2000). Al mismo tiempo, la profesionalización del “arte de curar” será lentamente acompañada por la institucionalización de burocracias especializadas en la salud pública, en particular con la creación del Departamento Nacional de Higiene en 1880, en sustitución del Consejo de Higiene de la Capital Federal, y la Asistencia Pública. El imaginario higienista imperante consolidaría un vínculo entre saber médico y cuestión social, por lo que se “se promovió una lógica de actuación profesional que hacia fines de siglo otorgó peculiaridad a aspectos claves de la ‘Cuestión Social’” (González Leandri, 2006: 12). Esta exitosa pretensión médica de detentar el control y el saber sobre la cuestión social perdurará bien entrado el siglo XX, y solo comenzará a mostrar signos de desarticulación hacia mediados de ese siglo.

El éxito de la construcción de la profesión médica implicó que, entre otras cosas, los médicos fueron la primera opción para conducir las burocracias públicas en salud: primero el Departamento Nacional de Higiene (1880-1943), luego la Secretaría de Salud (1943-49), y a partir de 1949 el Ministerio de Salud, en todos ellos los médicos apararán los cargos de dirección.

Si el ascenso de los médicos en el mundo político está asociado a la expansión de un nicho profesional, su consolidación de los médicos como cuadros políticos de gabinete será posible con la creación del Ministerio de Salud en 1949 (sobre esto proceso, ver Ramacciotti, 2008).

Luego de 1949, debemos distinguir entre diversas configuraciones ministeriales. Entre 1949 y 1966, y desde 1982 hasta hoy, Salud tuvo rango ministerial. Mientras hubo ministerios *de salud*, los médicos prevalecieron entre las designaciones (25 sobre 31). Entre 1966 y 1982, la cartera de salud estarán bajo el Ministerio de Bienestar Social, que no es simplemente un cambio de denominación; es, en parte, resultado de una reformulación en las categorías a partir de las cuales los distintos gobiernos concibieron las políticas públicas: la emergencia de binomio desarrollo-bienestar. Esta transformación institucional supuso, por diversos factores, la desjerarquización de Salud al rango de Secretaría, y la subsiguiente pérdida del control político del ministerio por parte de los médicos. Sin embargo, continuarán controlando la oficina

Administración Pública: secretario, Director General, Director Nacional de Relaciones de Trabajo. En este tiempo, establecerá buenos vínculos con algunos dirigentes gremiales, entre otros con Augusto Timoteo Vandor. Con el golpe de 1966, es nombrado Secretario de Trabajo hasta que en 1971 Alejandro Lanusse lo designa como Ministro de Trabajo hasta el fin de su mandato. Tras abandonar la función pública, se dedicará a la asesoría laboral, fundando y presidiendo Consultores Laborales y Previsionales S.A.

específica en materia de salud pública: los secretarios de Salud desde 1966 hasta el día de hoy fueron médicos. Por su parte, al frente de Bienestar Social habrá una sucesión de individuos sin un perfil determinado: abogados, ingenieros, militares, y solo un médico. En 1983 se retornará a un esquema tradicional, con control médico, y recién en 1994 las políticas sanitarias se autonomizarán de las políticas socio-asistenciales: como sugiere Karina Ramacciotti, durante el siglo XX el proceso de institucionalización de las políticas de salud y las políticas socio-asistenciales es una historia paralela. Esto será producto de un procesos de construcción de la pobreza como dominio experto (Vommaro, 2011), al mismo tiempo que ese campo de conocimiento experto será uno de los factores que impactará en las estructuras del Estado, traducido en la creación, autonomización y jerarquización de oficinas públicas especializadas en la pobreza y el *desarrollo social*. Así, en 1994 se creará la secretaría de Desarrollo Social de la Nación, dependiente de Presidencia de la Nación (con rango de ministerio y silla en las reuniones de gabinete), la cual será oficialmente elevada a nivel ministerial en diciembre de 1999, y en 2002 conducirá el recientemente creado Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, un organismos supraministerial. Una consecuencia de la conformación del desarrollo social como categoría de intervención pública es que al frente de la cartera será designada, por primera vez, una experta en la materia: la primera trabajadora social en ser ministra (aunque el factor familiar es ciertamente decisivo, no debe opacar lo anterior).

5. APORTES A UNA SOCIOLOGÍA HISTÓRICA CUANTITATIVA DEL ESTADO

Hemos comprobado la existencia de lógicas que organizan el alto funcionariado público en el largo plazo: cada área de política pública posee ciertas especificidades en los perfiles de sus ministros. Comprobamos que existe para algunos ministerios una asociación más o menos fuerte entre áreas de políticas públicas y ciertos perfiles profesionales. Dicho esto, podemos hacer un rápido punteo de algunas observaciones generales e hipótesis que nos sugiere este trabajo.

En primer lugar, como señala la bibliografía general, el gabinete no es un espacio social plano. Los perfiles de los ministros difieren según el área de política pública en la que se desempeñen, y esto no se explica solamente por el cargo que ocupan, sino por los perfiles a partir de los cuales acceden a ellos. En este punto, una pregunta de sociología política es en qué grado un ministro tiene más puntos en común en sus propiedades sociales, políticas y laborales, con el resto del gabinete del gobierno en que se desempeña, o con los agentes que ocuparon y ocuparán el mismo ministerio antes y después.

Aquí hemos visto que existen tendencias –más o menos fuertes– en torno a las cuales es posible hablar de perfiles regulares. La pregunta acerca de la asociación entre perfiles y ministerios puede comenzar a ser respondida afirmativamente, pero este trabajo es solo un pequeño aporte que se propone conjugar los numerosos trabajos que sobre las múltiples áreas de gobierno se vienen desarrollando en la Argentina.

Una de las conclusiones con la que podríamos cerrar esta presentación es que existen tendencias que operan como criterios de selección del personal político en función del cargo al que aspiran. Esa tendencia estructural confluye con, al menos, otras tres lógicas: a) factores coyunturales principalmente vinculados a los escenarios políticos; b) factores de largo plazo, que hemos vislumbrado en

torno a temporalidades generales (1930-1943 y 1983 aparecen como momentos bisagra en los perfiles de los ministros, y una pregunta a futuro es vincular estos perfiles con las formas de la política) y a dos procesos también generales: el desplazamiento de los especialistas (agentes con experiencia práctica en un área) por expertos; y la perduración de cuadros políticos profesionalizados; c) y finalmente los atributos, estrategias y saberes que poseen y despliegan los distintos miembros del personal político. En este sentido, podemos plantear como hipótesis que el armado de gabinete no se reparte según una escala jerárquica única, sino que es posible reconocer una matriz que ordena –como mayor o menor fuerza según la coyuntura– las posibilidades de los distintos agentes políticos entre los distintos cargos a ocupar según las características de cada agente y de sus competidores.

BIBLIOGRAFÍA

- Belini, Claudio (2006): "El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952". *Latin American Research Review*, Vol.41, N°1: 27-50.
- Bercholz, Jorge (2007): "Aportes para una selección coherente y congruente de los jueces de un Tribunal Constitucional: el caso de la Corte Suprema de Argentina y sus recientes modificaciones". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n°30: 479-536.
- Birbaum, Pierre (1977): *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris: Editions du Seuil.
- Bohoslavsky, Ernesto y Germán Soprano (2010): *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS.
- Botana, Natalio (1977): *El orden conservador*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1998.
- Campione, Daniel (2003): *Prolegómenos del Peronismo*. Rosario: Manuel Suárez Editor.
- Canelo, Paula (2012b): "'Un ministerio de tercera línea'. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos". *PolHis*, Año 5, N° 9, 1er semestre: 319-329. Dossier Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional".
- Canelo, Paula (2012b): "Los efectos del poder tripartito. La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar". *Prohistoria*, año XV, n°17: 129-150.
- Canton, Darío (1971): *La política de los militares argentinos: 1900-1971*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Caravaca, Jimena (2012): "La argentina keynesiana. Estado, política y expertos económicos en la década de 1930", en Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann (comp.): *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa. 67-91.
- Caravaca, Jimena y Mariano Ben Plotkin (2007): "Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas en la Argentina, 1910-1935". *Desarrollo Económico*, Vol.47: 401-428.
- Couso, Javier (2004): "Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política". *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile, Vol. XXIV, N° 2: 29-48.
- Damín, Nicolás (2011): "Del sindicato al parlamento. La profesionalización política de dirigentes sindicales-políticos en la Argentina del siglo XX". *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*; Puesto en línea el 29 septiembre 2011, consultado el 14 abril 2013. [URL : <http://nuevomundo.revues.org/62081>].
- Ferrari, Marcela (2008): *Los políticos en la república radical: prácticas políticas y construcción de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Garavaglia, Juan Carlos, Juan Pro Ruiz y Eduardo Zimmermann (eds.) (2012): *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado: América Latina, siglo XIX*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

- Gaudio, Ricardo y Jorge Pilone (1984): "Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943". *Desarrollo Económico*, Vol. 24, No. 94: 235-273.
- Gené, Mariana (2012): "Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo". *PolHis*, Año 5, N° 9, 1er semestre: 301-309. Dossier Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional".
- Giménez Zapiola, Marcos (1975): *El régimen oligárquico: materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*. Buenos Aires: Amorrortu.
- González Bollo, Hernán (2004): "La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral en la Argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943", en Hernán Otero (comp): *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y la población, 1850-1991*, Buenos Aires, Siglo XXI: 331-381.
- González Bollo, Hernán (2012): *La teodicea estadística de Alejandro E. Bunge (1880-1943)*. Buenos Aires: Imago Mundi-UCA.
- González Leandri, Ricardo (2000): "Notas acerca de la profesionalización médica en Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX", en Juan Suriano, comp.: *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena
- González Leandri, Ricardo (2006): "Médicos y saberes de Estado en Argentina (1850-1930). Algunas reflexiones", en *Boletín Bibliográfico Electrónico*, año 3, N°6. Consultado en línea: <http://historiapolitica.com/datos/boletin/boletin6.pdf>.
- González Leandri, Ricardo (2010): "Breve historia del Departamento Nacional de Higiene: Estado, gobernabilidad y autonomía médica en la segunda mitad del siglo XIX", en Bohoslavsky, Ernesto y Germán Soprano (eds.): *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS: 59-83
- Heredia, Mariana (2004): "El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA", en Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Heredia, Mariana (2011): "Los centros privados de *expertise* en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina", en Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (comp.): *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS: 297-337.
- Heredia, Mariana (2012): "La ciencia global en el Gabinete Nacional. El singular ascenso del ministerio de Economía". *PolHis*, Año 5, N° 9, 1er semestre: 291-300. Dossier Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional".
- Heredia, Mariana, Mariana Gené y Luisina Perelmiter (eds. 2012): "Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional". Dossier aparecido en *PolHis*, Año 5, N° 9, 1er semestre:
- Kunz, Ana (1989): "Los Magistrados de la Corte Suprema de la Nación. 1930-1983". *Cuadernos del Instituto* n° 15.
- Mathiot, Pierre y Frédéric Sawicki (1999a): "Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993): Recrutement et reconversion". *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49, N°1: 3-29.
- Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (comp.) (2011): *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Nardacchione, Gabriel (2011): "La reforma educativa bajo el gobierno de Menem: una intervención técnico-experta frente a una resistencia político-sindical", en Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (comp.): *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Niosi, Jorge (1974): *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Oyhanarte, Julio (1972): "Historia del Poder Judicial". *Todo es Historia* N° 61.
- Persello, Ana Virginia (2004): *El partido radical. Gobierno y oposición, 1916-1943*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Potash, Robert (1981): *El Ejército y la política en la Argentina. 1945-1962. De Perón a Frondizi*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ramacciotti, Karina (2009): *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Rein, Raanan (2008): "Los hombres detrás del Hombre: la segunda línea de liderazgo peronista". *Araucaria* (10) 19: 78-92.
- Salvatore, Ricardo (2001): "Sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina (1890-1940)", *Estudios Sociales*, N°20, 1°: 81-114.
- Stawski, Martín (2012): "Del equipo de asalto a la consolidación: Estado, elites y economía durante el primer peronismo, 1946-1955", en Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann

- (comp.): *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa: 93-129.
- Suasnábar, Claudio (2012): "¿Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-políticos, o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales en la educación en los últimos 50 años", en Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann (comp.): *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa. 187-209.
- Suleiman, Ezra (1976): *Les hautes fonctionnaires et la politique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Tilly, Charles (1975): *The formation of national states in western Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Vommaro, Gabriel (2011): "La pobreza en transición El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80". *Apuntes de Investigación del CECYP*, Año XIV, N° 19, enero - junio 2011: 45-73.
- Zimmermann, Eduardo (2012): "Guerra, fuerzas militares y construcción estatal en el Río de la Plata, siglo XIX. Un comentario", en Juan Carlos Garavaglia, Juan Pro Ruiz y Eduardo Zimmermann (eds.): *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado: América Latina, siglo XIX*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

6. CUADROS ANEXOS

CUADRO N°1

COD	ÁREA DE POLÍTICA PÚBLICA	DENOMINACIÓN DE LAS CARTERAS
1	Funciones políticas	Jefe de Gabinete; de Asuntos Políticos; del Interior; del Interior y Justicia
2	Políticas económicas	de Agricultura; de Agricultura y Ganadería; de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Asuntos Económicos; de Comercio; de Comercio e Intereses Marítimos; de Comercio Exterior; de Economía; de Economía Hacienda y Finanzas; de Economía y Producción; de Economía y Trabajo; de Economía, Desarrollo Social, Trabajo y Salud; de Economía, Obras y Servicios Públicos; de Finanzas; de Hacienda; de Hacienda y Finanzas; de Turismo; de Economía y Finanzas Públicas
3	Políticas de salud y sociales	de Acción Social; de Asistencia Social; de Asistencia Social y Salud Pública; de Bienestar Social; de Desarrollo Social; de Salud; de Salud Pública; de Salud Pública y Medio Ambiente; de Salud y Acción Social
4	Relaciones exteriores	de Relaciones Exteriores; de Relaciones Exteriores y Culto; de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
5	Políticas educativas, ciencia y tecnología	de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; de Cultura y Educación; de Educación; de Educación y Justicia; de Educación, Ciencia y Tecnología
6	Justicia	de Justicia; de Justicia e Instrucción Pública; de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
7	Políticas laborales	de Trabajo; de Trabajo y Previsión; de Trabajo y Seguridad Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos
8	Políticas de seguridad exterior e interior	de Aeronáutica; de Defensa; de Defensa Nacional; de Ejército; de Guerra; de Guerra y Marina; de Marina; de Seguridad
9	Infraestructura y producción	de Comunicaciones; de Industria; de Industria y Comercio; de Industria y Minería; de Infraestructura y Vivienda; de Obras Públicas; de Obras y Servicios Públicos; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; de Producción; de Transporte
10	Planificación	de Asuntos Técnicos; de Planeamiento

Cuadro 2

Presidencia periodo	Funciones políticas							(en blanco)	
	Cs. Económicas	Cs. Jurídicas	cs. médicas	Cs. Sociales	ingeniería	Militar	sindicalista		
1854-1880	75%	8%					17%	12	
1880-1916	63%	4%	4%		4%		25%	24	
1916-1930	67%	17%			0%		17%	6	
1930-1943	63%						38%	8	
1943-1955	21%				50%	21%	7%	14	
1955-1966	58%				8%		33%	12	
1966-1973	50%				50%			6	
1973-1976	56%				44%			9	
1976-1983					100%			4	
1983-1989	100%							3	
1989-2001	8%	69%	15%		8%			13	
2001-2011	50%	25%		8%			8%	8%	12
% parciales	6%	54%	4%	2%	1%	16%	3%	15%	100%
n° de casos	7	66	5	2	1	20	4	18	123

Presidencia periodo	Políticas económicas								(en blanco)		
	Cs. Económicas	Cs. Jurídicas	cs. médicas	Cs. Sociales empresario turístico	ingeniería	Militar	periodista				
1854-1880	29%	71%							17		
1880-1916	3%	78%	3%	5%			3%	8%	37		
1916-1930	9%	64%			9%			18%	11		
1930-1943		68%	11%		5%	11%		5%	19		
1943-1955		33%	29%		8%	25%		4%	24		
1955-1966	9%	32%	32%	9%	14%			5%	22		
1966-1973		67%	17%		8%			8%	12		
1973-1976	44%	33%	11%		11%				9		
1976-1983	14%	57%	29%						7		
1983-1989		75%	25%						4		
1989-2001		78%			22%				9		
2001-2011		82%	9%	9%					11		
% parciales	8%	27%	45%	3%	1%	1%	6%	4%	1%	5%	100%
n° de casos	14	49	82	5	2	1	11	8	1	9	182

CUADRO N°3

Presidencia periodo	Políticas de salud y sociales											(en blanco)
	Cs. Económicas	Cs. Jurídicas	cs. médicas	cs. naturales	Cs. Sociales	docencia	ingeniería	Militar	sindicalista			
1854-1880												
1880-1916												
1916-1930												
1930-1943												
1943-1955				100%								3
1955-1966				100%								8
1966-1973		44%	11%				22%	22%				9
1973-1976	50%						13%			38%		8
1976-1983	13%			38%				50%				8
1983-1989				100%								4
1989-2001	8%	15%	31%	23%	8%		8%			8%		13
2001-2011				44%		56%						9
% parciales	10%	3%	13%	42%	2%	8%	2%	5%	10%	2%	5%	100%
nº de casos	6	2	8	26	1	5	1	3	6	1	3	62

Presidencia periodo	Relaciones exteriores											(en blanco)
	Cs. Económicas	Cs. Humanas	Cs. Jurídicas	cs. médicas	Cs. Sociales	ingeniería	Militar					
1854-1880												
1880-1916												
1916-1930												
1930-1943												
1943-1955												
1955-1966												
1966-1973												
1973-1976												
1976-1983												
1983-1989												
1989-2001												
2001-2011												
% parciales	8%	79%	8%			4%						24
nº de casos	4	2	93	3	4	6	8	3	106			

CUADRO N°4

Presidencia periodo	Políticas educativas							(en blanco)
	Cs. Económicas	Cs. Humanas	Cs. Jurídicas	cs. médicas	Cs. Sociales	ingeniería	Profesor Universitario	
1854-1880								
1880-1916								
1916-1930								
1930-1943								
1943-1955			25%	75%				4
1955-1966			100%					4
1966-1973			67%	33%				3
1973-1976	20%			80%				5
1976-1983	33%		33%			17%	17%	6
1983-1989								
1989-2001		13%	13%	13%	38%	25%		8
2001-2011			20%	20%	60%			5
% parciales	9%	3%	31%	29%	17%	9%	3%	100%
nº de casos	3	1	11	10	6	3	1	35

Presidencia periodo	Justicia						(en blanco)
	Cs. Económicas	Cs. Jurídicas	cs. médicas	Cs. Sociales	Militar		
1854-1880							
1880-1916							
1916-1930							
1930-1943							
1943-1955							
1955-1966							
1966-1973							
1973-1976							
1976-1983							
1983-1989							
1989-2001							
2001-2011							
% parciales	85%	11%			15%	4%	13
nº de casos	1	96	3	1	2	3	106

CUADRO N°6

Presidencia periodo	Infraestructura y producción											
	Arquitectura	Cs. Económicas	Cs. Jurídicas	cs. médicas	Cs. Sociales	Industrial minero	ingeniería	Militar	Profesor Universitario	(en blanco)		
1854-1880												
1880-1916			44%		11%		11%				33%	9
1916-1930			50%	25%							25%	4
1930-1943			25%								63%	8
1943-1955		14%					21%	43%	14%	7%		14
1955-1966			25%				40%	10%			25%	20
1966-1973		20%				20%	40%	20%				5
1973-1976												
1976-1983							60%	20%		20%		5
1983-1989			40%				60%					5
1989-2001			50%				50%					2
2001-2011	40%	40%	20%									5
% parciales	3%	6%	22%	1%	1%	1%	27%	14%	3%	21%	100%	
n° de casos	2	5	17	1	1	1	21	11	2	16	77	

Planificación							
Cs. Económicas	Cs. Jurídicas	cs. médicas	Cs. Sociales	Militar	(en blanco)		
							77
							154
							42
							65
		67%			33%	3	108
							125
							52
				100%		2	60
							54
							31
							76
33%	17%		17%		33%	6	72
18%	9%	18%	9%	18%	27%	100%	
2	1	2	1	2	3	11	916

total general
77
154
42
65
108
125
52
60
54
31
76
72
916