

# La estabilidad de los gabinetes en la Argentina (1862-1930).

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

Cita:

Abal Medina, Juan Manuel, Eberhardt, María Laura y Ariza, Andrea (2020). *La estabilidad de los gabinetes en la Argentina (1862-1930)*. II Congreso Nacional de Administración pública. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/andrea.ariza/10>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pboh/Cb8>



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>.*

# “La estabilidad de los gabinetes en la Argentina (1862-1930)”

*Juan Abal Medina, María Laura Eberhardt y Andrea Ariza*

## **Resumen**

Este artículo releva y analiza la composición y estabilidad de los gabinetes de ministros de los presidentes argentinos en el periodo iniciado con la presidencia constitucional 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 a emplear a tal fin son los Libros de Actas de Juramentos de los Miembros del Gobierno de la Nación Argentina, pertenecientes a la Escribanía General de la Nación. Segundo, se analiza la estabilidad/inestabilidad de los gabinetes, medida a partir de una herramienta específica aquí propuesta, el Índice de Estabilidad de Gabinetes, que procura convertirse en un instrumento útil para futuros análisis sobre otros periodos y/o regímenes presidencialistas. Finalmente, se formulan reflexiones acerca de los resultados obtenidos bajo una perspectiva politológica que a su vez articule la consideración histórica de la época.

## **Palabras Claves**

Gabinetes, Presidencias, Estabilidad, Inestabilidad, Argentina

## **Abstract**

This article relieves and analyzes the composition and stability of the cabinet of ministers of the Argentine presidents in the period started with the constitutional presidency of Bartolomé Mitre in 1862 until the country's first military coup in 1930. The first 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 Book of the Members of the Government of the Argentine Nation, belonging to the General Office of the Nation. Second, the stability / instability of the cabinets will be analyzed, measured using a specific tool proposed here, the Cabinet Stability Index, which seeks to become a useful instrument for future analyzes of other periods and / or other presidential regimes. Finally, reflections will be made about the results obtained, under a political perspective that in turn articulates the historical consideration of the time.

**Key words:** Cabinets, Presidencies, Stability, Instability, Argentina

## **Introducción**

Este artículo se propone relevar y analizar la composición y estabilidad de los gabinetes de ministros de los titulares del Ejecutivo Nacional argentino desde 1862 hasta 1930. Esto es, 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 tramos. El primero, va de 1862 a 1898, período en el que tanto la cantidad (cinco) como los ramos de los ministerios (Del Interior; Relaciones Exteriores; Justicia, Culto e Instrucción Pública; Guerra y Marina; y Hacienda) estaban determinados por la Constitución de 1853/60. El segundo tramo se 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, las que quedarían a cargo

de la ley correspondiente. Este segundo tramo termina con la primera interrupción militar al orden constitucional establecido.

El objetivo inicial perseguido es descriptivo y consiste en dar cuenta de qué ministros fueron designados por qué presidentes al frente de qué carteras y por cuánto tiempo. Para ello se relevará el modo en que 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<sup>1</sup>, 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 una base de datos completa y sistemática que permitirá avanzar en estudios más específicos respecto de, 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 hasta el momento 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 luego interpretado a la luz del contexto político, social y económico del momento.

Finalmente, a partir de los datos obtenidos de la aplicación del índice, formularemos algunas hipótesis orientadas a dar cuenta de los principales comportamientos ministeriales observados en cada gobierno, tomando en cuenta el contexto histórico en el que se desarrollaron, momentos en que las guerras civiles, la extensión de la frontera frente al indio, los enfrentamientos por cuestiones limítrofes y las crisis políticas y económicas mundiales se convierten en factores centrales en este análisis.

### **Estabilidad e inestabilidad de los gabinetes ministeriales: el Índice de Estabilidad del Gabinete (IEG)<sup>2</sup>**

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. Probablemente, una de las causas de tal insuficiencia es que, 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, 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/inestabilidad de los gabinetes: el aquí

---

<sup>1</sup> Parte de la información contenida en estas actas fue utilizada y publicada por uno de los autores de este artículo en el análisis de los gobiernos y gobernantes argentinos (Abal Medina, 2019).

<sup>2</sup>En razón de adecuarnos a los límites de extensión permitidos, se ha omitido intencionalmente la incorporación del amplio estado de la cuestión relevado al momento de formularse esta ponencia. Sin embargo, el mismo puede ser consultado en nuestra publicación previa: Abal Medina, J. M., Eberhardt, M. L. y Ariza, A. (2020). "Midiendo la estabilidad ministerial en los inicios del Estado argentino (1862-1898)", *Revista Temas Sociológicos*, N°26, pp. 289-327, <https://doi.org/10.29344/07196458.26.2433>.

llamado 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 en que se construye dicho índice, es importante definir qué entendemos por uno de sus principales términos, que es el de gestión ministerial. Con el mismo, queremos dar cuenta del mandato de una persona (ministro) en tanto 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 igual 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, 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 Índice de Estabilidad del Gabinete se construye, en primer lugar, a partir de la sumatoria de la cantidad total de Gestiones Ministeriales ( $\sum GM$ ) 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 dividiendo 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:

$$IEG = (\sum GM / RLM) / \sqrt{T^3}$$

## **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 la de nombrar y remover a los ministros del despacho, los oficiales de sus secretarías, los

---

<sup>3</sup> Ver al final el anexo metodológico para la fundamentación del IEG

agentes consulares y los demás empleados de la administración cuyo nombramiento no estuviera reglado de otra manera en su articulado (art. 83, inc.10).

En lo que 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. Estos son: del Interior; de Relaciones Exteriores; de Hacienda; de Justicia, Culto e Instrucción Pública; y de 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, 2015:179). En esta nueva versión, ya no se estipulan los nombres o materias de cada ministerio (a diferencia de la Constitución de 1853), sino que dicha facultad queda ahora en manos del congreso, el que debe expedirse sobre el asunto a través de la formulación de la ley correspondiente.

#### **El primer tramo: 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: del Interior; de Relaciones Exteriores; de Justicia, Culto e Instrucción Pública; de Guerra y Marina; y de Hacienda.

En este primer tramo, 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 Cortínez quien 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, y en 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, siendo 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 Quesada, 2001:362). En sus seis meses de gobierno, el presidente interino reemplazó a los titulares de Relaciones Exteriores, y de 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, y el de 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.

#### *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, de Relaciones Exteriores, y de 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, prácticamente duplicando el valor alcanzado por cada una de las dos presidencias anteriores.

### *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 Ortiz; 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.

### *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 las mismas se dieron en menos de cuatro años, ya que 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 incrementa, alcanzando el número 1,74, el segundo más alto hasta ahora detrás de Avellaneda.

### *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.

### *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; y que 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 Quesada, 2001:418). Con 27 gestiones ministeriales en algo más de dos años de mandato, el periodo presidencial de este presidente es por lejos 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 claramente en el valor del IEG, que llega a 3,56, más que duplicando 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.

#### *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 Luís 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.

#### **El tramo 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 período, la Constitución eleva el número de ministerios de cinco (1862-1898) a ocho, y delega la definición de sus ramos a la ley correspondiente.

Los ocho ministerios existentes en este periodo fueron: del Interior; Relaciones Exteriores y Culto; Justicia e Instrucción Pública; Guerra; Marina; Hacienda; Agricultura; y Obras Públicas. En comparación con el tramo 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, Luís 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: Luís 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.

#### *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, siendo 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 política dentro del grupo gobernante era confusa y compleja e impactó en la conformación de su gabinete.

#### *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 Iburguren 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, siendo finalmente sustituido por Lorenzo Anadon.

El IEG de Roque Saénz Peña posee un valor de 1,02 en un periodo de 3,36 años.

#### *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. Inició su período con una serie de cambios respecto del gabinete anterior. Tras su asunción, 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 tramo.

#### *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, del 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, debido al traslado del ministro Honorio Pueyrredón a Relaciones Exteriores, ocupó su lugar Alfredo Demarchi, quien sería luego reemplazado por Eudoro Vargas Gómez. Este último ministro solo estuvo a cargo por cuatro meses, siendo sustituido por Carlos Rodríguez.

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

#### *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; y en Obras públicas, juraron Eufasio 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 tramo. 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 en del Interior, dos.

#### *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 (del 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.

### **Sobre la estabilidad de los gabinetes**

Tal como se observa en la Tabla 1, en este artículo presentamos el IEG de los dieciséis presidentes comprendidos en el periodo 1862-1930. Del primer tramo, 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 Urriburu. Del segundo, 1989-1930, contamos con: Julio Argentino Roca,

Manuel Quintana, José Figueroa Alcorta, Roque Sáenz Peña, Victorino de la Plaza, Hipólito Yrigoyen, Marcelo Torcuato de Alvear e Hipólito Yrigoyen.

Cabe recordar que durante el tramo 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	<b>0,98</b>
Domingo Sarmiento	5	1868-1874	11	5	2,20	6	2,45	<b>0,90</b>
Nicolás Avellaneda	13	1874-1880	22	5	4,40	6	2,45	<b>1,80</b>
Julio Argentino Roca	9	1880-1886	13	5	2,60	6	2,45	<b>1,06</b>
Miguel Juárez Celman	12	1886-1890	17	5	3,40	3,8	1,95	<b>1,74</b>
Carlos Pellegrini	10	1890-1892	10	5	2,00	2,2	1,48	<b>1,35</b>
<b>Luis Sáenz Peña</b>	<b>14</b>	1892-1895	27	5	5,40	2,3	1,52	<b>3,56</b>
José E. Uriburu	8	1895- 1898	10	5	2,00	3,7	1,92	<b>1,04</b>
Julio Argentino Roca	<u>7</u>	1898-1904	20	8	2,50	6	2,45	<b>1,02</b>
Manuel Quintana	4	1904-1906	8	8	1,00	1,42	1,19	<b>0,84</b>
José Figueroa Alcorta	11	1906-1910	26	8	3,25	4,58	2,14	<b>1,52</b>
Roque Sáenz Peña	<u>7</u>	1910-1914	15	8	1,88	3,36	1,83	<b>1,02</b>
Victorino de la Plaza	<u>3</u>	1914-1916	10	8	1,25	2,65	1,63	<b>0,77</b>
Hipólito Yrigoyen	<u>3</u>	1916-1922	15	8	1,88	6	2,45	<b>0,77</b>
<b>Marcelo Torcuato de Alvear</b>	<b>1</b>	1922-1928	14	8	1,75	6	2,45	<b>0,71</b>
Hipólito Yrigoyen	2	1928-1930	8	8	1,00	1,91	1,38	<b>0,72</b>

Entre estos dieciséis gobiernos analizados, el que presenta mayor inestabilidad en el gabinete (obteniendo el último 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 el de 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.

En tanto, 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 comprendidos en el periodo 1862 a 1930. Elegimos focalizarnos en este recorte temporal debido a 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*. En un primer tramo, 1862-1898, la constitución establecía la existencia de cinco departamentos de Estado: del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Culto e Instrucción Pública, Hacienda, y Guerra y Marina. En el segundo tramo, 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, surgidas 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 revolucionaria de la Unión Cívica Radical –UCR–) su concreción se retrasó. Finalmente, el cometido logró materializarse impulsado por objetivos económicos y políticos, los que tenían como fin modernizar la producción agrícola y posicionar a la 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 ya no de la Constitución), no se registraron modificaciones en los nombres de las carteras en todo este tramo. Ellas fueron: del 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 Urriburu, todos ellos del primer tramo, 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 tramo.

Segundo, y como aporte más 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 Índice de Estabilidad del Gabinete. Es ahora tiempo de ensayar algunas hipótesis explicativas de los comportamientos observados tomando en cuenta el contexto histórico en el que se desarrollaron tales gobiernos y sus ministerios.

En términos absolutos, contando 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 tramo 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 tramo, 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, sumando 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, variables que, 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) sigue siendo 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 iguales chances de salir bien calificados bajo este índice que 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 (ver anexo metodológico).

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 Partido Autonomista Nacional (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 (habiendo cubierto solo 2/3 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, siendo más numerosos los departamentos a cubrir y los ministros a 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, como ser: diferentes estilos de liderazgo (personalistas, moderados, blandos), disputas internas en la elite 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, renuncias y/o despidos de titulares de los diversos departamentos de Estado.

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 periodo analizado sólo siete presidentes duraron en el cargo los seis años establecidos por la Constitución. En circunstancias normales, de 1862 a 1930 solo debieran 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) es el que en verdad hubiera correspondido al término del gobierno de Yrigoyen, de no haber sucedido el quiebre institucional.

En lugar de 72 años este tramo 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 los fines 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, debido a que cuatro periodos 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 ya que su titular fue apartado por la fuerza 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, tales como 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.

## **Bibliografía**

Abal Medina, J. M., Eberhardt, M. L. y Ariza, A. (2020). “Midiendo la estabilidad ministerial en los inicios del Estado argentino (1862-1898)”, *Revista Temas Sociológicos*, N°26, pp. 289-327, <https://doi.org/10.29344/07196458.26.2433>

Amorim Neto, O. (2002). *Presidential policy-making strategies and cabinet formation in Latin America's presidential democracies, 1946-1995*. Trabajo presentado en la Conferencia El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades, Congreso de México, Ciudad de México.

Botana, N. R. (1977). *El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.

Camerlo, M. & Coutinho, M. E. (2019). Ministros y afiliación partidaria. Propuesta metodológica aplicada al caso argentino. *América Latina Hoy*, 81, 99-118.

Chasquetti, D., Buquet, D. & 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. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842002>

O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. (Documento N° 9) Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>



Oszlak, O. (2004). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel Historia.

Sáenz Quesada, M. (2001). *La Argentina. Historia del país y de su gente*. Buenos Aires: Sudamericana.

### **Anexo Metodológico**

El Índice de Estabilidad del Gabinete se construye, en primer lugar, a partir de la sumatoria de la cantidad total de Gestiones Ministeriales ( $\sum GM$ ) 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). De esta forma, obtendremos una medida que nos permite comparar la cantidad de ministros que hubo a lo largo de un período presidencial, respecto de la cantidad máxima posible de ministerios. Un número igual a uno indica estabilidad completa de los ministerios y un número mayor a uno implica que hubo más cambios en el gabinete.

Ahora bien, a lo anterior hubo que incorporarle la duración de las presidencias, ya que, en lo que a estabilidad del gabinete respecta, no es lo mismo un gobierno que dura un año en el poder que otro que permanece seis años: es mucho más sencillo mantener las designaciones durante un año que en seis o, dicho de otra manera, es lógico pensar que cuanto mayor sea la duración del gobierno, más expuesto se hallará a tener que reemplazar colaboradores en función de las coyunturas emergentes (que de por sí serán más numerosas).

Por lo cual, para obtener una medida más exacta y que nos permita formular comparaciones entre presidencias de diferente extensión, fue necesario incorporar su duración en el tiempo (T). Así, el resultado de la primera división (Y), que expresa la cantidad de ministros por cartera durante esos años, es luego dividido por la raíz cuadrada del tiempo de duración del gobernante ( $\sqrt{T}$ ). Se emplea la raíz cuadrada de la duración del período de gobierno, para reducir la escala de variación y así lograr que el peso del tiempo afecte en menor medida al índice. Por ejemplo, si tenemos un presidente cuyo mandato duró seis años y tuvo cinco ministros, con una restricción legal de cinco –es decir un caso de estabilidad perfecta– dividimos 5/5, lo cual nos da 1, cociente a ser dividido luego por la raíz cuadrada de seis (2,45), lo que nos da un valor total de 0,41. Lo mismo ocurre con presidencias de seis años de duración, con ocho ministros sobre una restricción legal de ocho, ya que el resultado de la primera división vuelve a dar 1, indicando estabilidad perfecta en cuanto a cantidad de designaciones por ministerio.

Dado que en la Argentina hemos vivido numerosos casos de interrupción de los mandatos constitucionales por diversos motivos (muerte, renuncia, golpe de Estado), para obtener un indicador preciso del tiempo (T) de duración de cada presidente, sumamos la cantidad total de días que una misma persona estuvo a cargo del Ejecutivo, y luego dividimos ese resultado por 365.25 (extensión de un año expresada en días).

La fórmula resultante del Índice de Estabilidad del Gabinete se expresa, de la siguiente forma:

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

Cabe finalmente aclarar que en trabajos anteriores (Abal Medina, Eberhardt y Ariza, 2020) utilizamos una fórmula distinta para medir la estabilidad de los gabinetes. La

diferencia con el IEG actual radica en que antes usábamos como divisor a T en lugar de  $\sqrt{T}$ , es decir, dividíamos el cociente resultante de la división entre  $\sum GM / RLM$  por el tiempo de duración del mandato contabilizado en años y no por su raíz cuadrada como ahora. Si bien los resultados arrojados se acercaban bastante a la idea conceptual de estabilidad ministerial, se otorgaba un peso excesivo a la extensión temporal de los gobiernos, de modo que dificultaba la comparación entre los índices de presidencias de distinta duración. Para resolver tal dificultad es que actualmente empleamos la raíz cuadrada de T, a fin de moderar la carga de dicho componente en la fórmula general del IEG.

Con el objeto de facilitar la comprensión del funcionamiento del IEG, en la Tabla 2 ofrecemos una serie de simulaciones en las que incluimos situaciones hipotéticas de gobiernos con distinto grado de estabilidad de sus gabinetes (desde muy estables a muy inestables), y con diferente duración en el cargo.

**Tabla 2. Índice de Estabilidad del Gabinete**

	Q	RL	T	Y	IEG	VT	IEG n	Orden IEGn	Orden IEG	
Estabilidad 6 años		5	5	6	1	0,17	2,45	0,41	1	1
Estabilidad 3 años		5	5	3	1	0,33	1,73	0,58	2	2
Estabilidad 1 años		5	5	1	1	1,00	1,00	1,00	3	5 o 6 o 7
Inestabilidad 6		25	5	6	5	0,83	2,45	2,04	6	4
Inestabilidad 3		25	5	3	5	1,67	1,73	2,89	8	8 o 9
Inestabilidad 1		25	5	1	5	5,00	1,00	5,00	10	12
Medio 6		15	5	6	3	0,50	2,45	1,22	4	3
Medio 3		15	5	3	3	1,00	1,73	1,73	5	5 o 6 o 7
Medio 1		15	5	1	3	3,00	1,00	3,00	9	10
Extremo 6		50	5	6	10	1,67	2,45	4,08	10	8 o 9
Extremo 3		50	5	3	10	3,33	1,73	5,77	12	11
Extremo 1		50	5	1	10	10,00	1,00	10,00	13	13
Mensual 6		380	5	6	76	12,67	2,45	31,03	16	16
Mensual 3		180	5	3	36	12,00	1,73	20,78	15	14 o 15
Mensual 1		60	5	1	12	12,00	1,00	12,00	14	14 o 15
Anual		30	5	6	6	1,00	2,45	2,45	7	5 o 6 o 7

En la Tabla 2 se presentan las dos fórmulas por nosotros diseñadas para calcular el IEG: la “vieja” (Abal Medina, Eberhardt y Ariza, 2020) y la “nueva” (empleada en este trabajo). En la columna “IEG” se muestra el cálculo realizado sobre la base del tiempo real de mandato (medido en cantidad de años: T). Cómo se puede ver, el impacto de esta variable sobre el resultado final del índice es muy importante. En cambio en la columna “IEGn” se presenta un cálculo similar, pero moderando el peso del tiempo (T) de duración del mandato a partir de la aplicación de su raíz cuadrada ( $\sqrt{T}$ ).

Los resultados expuestos fueron calculados a partir de simulaciones realizadas sobre situaciones hipotéticas de presidencias con distintos niveles de estabilidad de los gabinetes. El IEG, que empleaba T real, y el IEGn en su nueva versión con raíz cuadrada de T, difieren en algunos casos significativos. Por ejemplo, un gobierno que

durante todo su período mantuvo el mismo gabinete (“Estabilidad” en la tabla) es más estable cuanto más tiempo dura.

Pero ¿qué ocurre cuando lo comparamos con otras situaciones? Por ejemplo, un gobernante que mantiene el mismo gabinete aunque su duración sea muy corta, supongamos, un año, es más estable que otro que, durando más tiempo, cambia varias veces a todos sus miembros. Esta situación aparece correctamente reflejada en el IEGn, no así en el IEG, donde un gobierno que mantuvo a su gabinete sin cambios durante un año: 1) es considerado más inestable que otro que, habiendo durado seis años, cambió a todos sus ministros tres o cinco veces; y 2) aparece como igualmente estable que aquél que, durante un mandato de tres años, cambió a todos sus ministros tres veces.

Al introducir la raíz cuadrada de T en la fórmula logramos moderar la dispersión de sus valores, produciendo un resultado que, si bien mantiene el peso de la duración del mandato (como puede observarse comparando gobiernos del mismo tipo –en cuanto a nivel de estabilidad- pero con diferente duración), se aproxima más al concepto de estabilidad/inestabilidad de gabinete que estamos buscando medir.

Finalmente tenemos que aclarar que, en su actual formulación, el IEG solo es aplicable a regímenes con una cantidad fija de carteras ministeriales, como lo fue la Argentina hasta la reforma constitucional de 1949. Para su aplicación a gobiernos con un número variable de ministerios, dicho índice requerirá modificaciones.