



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº 40, Vol. XXIV, Verano 2023, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



El gabinete y sus elencos. Expertise, destrezas políticas y anclajes sociales en los ministerios argentinos (1983-2019)

The cabinet and its casts. Expertise, political skills and social anchors in the Argentine ministries (1983-2019)

O gabinete e seus moldes, Expertise, habilidades políticas e âncoras sociais nos ministérios argentinos (1983-2019)

Mariana GENÉ¹

Recibido: 27.08.22

Recibido con modificaciones: 3.11.22

Aprobado: 4.12.22



RESUMEN

Los estudios sobre gabinetes de ministros en América Latina crecieron durante la última década. En línea con esa bibliografía, este artículo analiza las características de las elites ministeriales en Argentina desde la vuelta de la democracia, con especial énfasis en el tipo de *expertise*, las destrezas y los anclajes sociales que priman en los distintos tipos de ministerios. Se subraya la diversidad de interlocutores y de tareas que caracterizan a cada cartera, y la íntima relación de los perfiles ministeriales con aquellos desafíos específicos. En especial, se muestra que las distintas áreas de intervención que delimitan los diferentes ministerios (“sociales”, “económicos” o “políticos”, según la clasificación de Altman, 2008) se corresponden con perfiles profesionales, destrezas y anclajes sociales específicos por parte de sus ministros. La información proviene de una base de datos original sobre las trayectorias sociales, educativas y político-profesionales de los ministros desde la vuelta de la democracia hasta 2019, así como de archivos de prensa sobre cada período, bibliografía especializada y material secundario.

Palabras clave: Gabinete- Ministros- Argentina- Trayectorias- Destrezas- Elites políticas.

ABSTRACT

Studies on cabinets of ministers in Latin America have grown significantly in the last decade. This article analyzes the characteristics of ministerial elites and their paths in Argentina, with special emphasis on the type of expertise, skills and social anchors that prevail in the different types of ministries. Emphasis is placed on the interlocutors and the type of tasks that each

¹ Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y en Sociología Política (EHESS, Paris). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en la Escuela Interdisciplinaria de de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Docente de la Universidad Nacional de San Martín y de la Universidad de Buenos Aires.

Correo: mgene@unsam.edu.ar

Agradezco los comentarios de Mariana Heredia, Luisina Perelmiter, Adriano Codato y Renato Perisinotto a este trabajo, y por supuesto las y los eximo de sus posibles faltas.

portfolio undertakes, and on the relationship of ministerial profiles with those challenges. In particular, it is shown that the different areas of intervention ("social", "economic" or "political", according to Altman's classification, 2008) correspond to specific professional profiles, skills and social anchors on the part of their ministers. The information comes from an original database on the social, educational and political-professional trajectories of the ministers from 1983 until 2019, as well as from press archives on each period, specialized bibliography and secondary material.

Key words: Cabinets- Ministers- Argentina- Trajectories- Skills- Political elites

RESUMO

Estudos sobre gabinetes de ministros na América Latina têm crescido significativamente na última década. Este artigo analisa as características das elites ministeriais e suas carteiras na Argentina, com ênfase especial no tipo de especialização, habilidades e âncoras sociais que prevalecem nos diferentes tipos de ministérios. A ênfase é colocada nos interlocutores e no tipo de tarefas que caracterizam cada carteira, e na relação dos perfis ministeriais com esses desafios. Em particular, é mostrado que as diferentes áreas de intervenção que delimitam os diferentes ministérios ("social", "econômico" ou "político", segundo a classificação de Altman, 2008) correspondem a perfis profissionais, habilidades e âncoras sociais específicas por parte de seus ministros. As informações vêm de um banco de dados original sobre as trajetórias sociais, educacionais e político-profissionais dos ministros desde o retorno da democracia até 2019, bem como de arquivos de imprensa sobre cada período, bibliografia especializada e material secundário.

Palavras-chave: Gabinete- Ministros- Argentina- Trajetórias- Habilidades- Elites políticas.

SUMARIO

1. Introducción: Los gabinetes de ministros como objeto de estudio; 2. La "excepción" argentina: más allá de los apoyos legislativos; 3. Perfiles, destrezas y trayectorias previas según tipos de carteras; 3.1 Ministerios económicos: técnicos, expertos y trampolines hacia la carrera política; 3.2 Ministerios políticos: dirigentes experimentados y hombres de confianza del presidente; 3.3 Ministerios sociales: trayectorias diversificadas y arraigo social en grupos de referencia; 4. Conclusiones; 5. Bibliografía.

1. Introducción: Los gabinetes de ministros como objeto de estudio

La designación de ministros y ministras obedece a criterios diferentes en los distintos países y sistemas de gobierno. Una primera gran distinción separa a los ministros de sistemas presidencialistas de los de sistemas parlamentarios, donde las reglas formales para su designación son particularmente divergentes. Pero aún dentro de los presidencialismos, los criterios para la conformación de gabinetes varían según su historia y las características de su sistema de partidos. En ese sentido, lo que significa designar responsables en las diferentes carteras, los márgenes de libertad con los que pueden decidirlo los presidentes o la negociación que debe mediar esos nombramientos, están profundamente arraigados en la dinámica política de cada país (Gené, Heredia y Perelmiter, 2021; Camerlo y Martínez Gallardo, 2018; De Luca, 2011).

Los estudios sobre ministros tienen una larga historia, que empezó en Europa y continuó en Estados Unidos, pero solo recientemente se expandió en América Latina. Así, durante las últimas dos décadas diversas investigaciones analizaron los criterios de reclutamiento, los patrones de rotación y los recursos que aportan los ministros en distintos países de la región. Nuestro conocimiento sobre esos procesos en países como Brasil (Inácio, 2018; Amorim Neto, 2000), Uruguay (Chasquetti, Buquet y Cardarello, 2013; Altman y Castiglioni, 2008), Chile (Avendaño y Dávila, 2018; González Bustamante y Olivares, 2016), Perú (Vera y Carreras, 2018; Carreras, 2013) o Argentina (Canelo, Castellani y Gentile, 2018;

Ollier y Palumbo, 2016; Giorgi, 2014 y 2015; Camerlo, 2013) ha crecido notablemente². También existen trabajos comparativos sobre todos los países del subcontinente (Amorim Neto, 2006; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2009; Martínez-Gallardo, 2012 y 2014).

Gran parte de esos trabajos indagaron en la formación de coaliciones y sus efectos en el gabinete. Esto es así porque en muchos países el nombramiento de ministros con origen en distintos partidos políticos contribuye a garantizar el apoyo parlamentario a las leyes propuestas por el oficialismo. En esos casos, el compromiso de un partido en el gobierno se expresa claramente en su participación en el gabinete y tiene como correlato una disciplina partidaria en el Congreso que contribuye a que se aprueben las políticas en la agenda del gobierno. Por lo tanto, las investigaciones indagan las razones de los presidentes para nombrar a miembros de otros partidos, el modo en que dichas coaliciones generan o desalientan el apoyo legislativo, los motivos de los partidos para entrar o no en ellas y los factores que inciden en su estabilidad o inestabilidad. El ejemplo típico de aquellas coaliciones que derivan en la conformación multipartidaria del gabinete es el de Brasil. En ese presidencialismo de coalición, como lo calificó célebremente Abranches (1988) no solo la cantidad de ministros fue históricamente mucho más alta que en Argentina³ -y por lo tanto hubo más puestos para repartir-, sino que la gran fragmentación político-partidaria exige este tipo de arreglos para poder mantener en pie un gobierno. La bibliografía ha demostrado que estas coaliciones contribuyen a la estabilidad política y la gobernabilidad, y que la distribución de ministerios depende fuertemente del tamaño de las bancadas parlamentarias de cada partido (Inácio, 2018; Batista, 2013; Amorim Neto, 2000). Pero las preguntas que resultan centrales para ese tipo de dinámica política carecen de pertinencia en otros sistemas como, por ejemplo, el argentino. En este caso, la construcción del soporte legislativo por parte de los partidos de gobierno presidenciales puede ser nula o insignificante, y además muchas veces resulta complejo operacionalizar la pertenencia partidaria de los ministros en un contexto de baja institucionalización y alta volatilidad de los partidos políticos (Camerlo y Coutinho, 2019).

Más allá, entonces, de la relación con el Poder Legislativo o los acuerdos de coalición, en este artículo se reconstruye la especificidad del gabinete de ministros en Argentina, los criterios formales e informales que guían su conformación y el tipo específico de reclutamiento que tiene lugar en las carteras según su perfil. Como veremos, con presidentes históricamente fuertes y con un sistema político que hizo que durante mucho tiempo Argentina tuviera gabinetes de partido único, la pregunta por los recursos que aportan los ministros según tipo de cartera -económica, política o social- resulta central. Interesarse por los ministerios es en este sentido hacerlo por las mediaciones y los equipos que hacen posible el gobierno, por sus diversas racionalidades y sus competencias diferenciadas para hacer frente a desafíos específicos (Gené, Heredia y Perelmiter, 2021). En la historia reciente esos ministros no fueron nombrados para asegurar apoyos de otros partidos si no para elaborar políticas públicas, hacer frente a momentos de crisis y garantizar vínculos con grupos sociales de especial relevancia para la agenda de gobierno y para las pruebas de cada cartera. En ese sentido, en las carteras económicas se consolidó un reclutamiento basado en la expertise técnica, en los ministerios políticos primaron los expertos en negociación y los políticos de larga trayectoria, mientras que en los ministerios sociales se delineó un reclutamiento heterogéneo que unió arraigos en grupos sociales relevantes y experiencia en diversas esferas.

Para sistematizar tales perfiles se procesa la información de una base de datos original sobre los 204 ministros en funciones entre 1983 y 2019. El artículo se organiza de la siguiente manera: en el segundo apartado se hace un recorrido histórico por los modos en que se

² Con anterioridad a esta oleada reciente de estudios, se desarrollaron en México los trabajos pioneros de Hernández Rodríguez (1985, 1987) y Camp Roderic (1995).

³ Por ejemplo, en noviembre de 2015 los ministerios en Brasil sumaban 31 (tras la reforma de Dilma Rousseff que había eliminado 8 carteras en octubre de ese mismo año) y los de Argentina eran 17. La cantidad de ministerios fue fija durante mucho tiempo en Argentina, porque la constitución estipulaba que debían ser 8, pero a partir de su reforma comenzaron a crecer. Su expansión o reducción es también un recurso de gobierno. Por ejemplo, en septiembre de 2018, ante un contexto de crisis el presidente Macri redujo el gabinete de 21 a 11 ministerios.

conformaron los gabinetes en las distintas gestiones presidenciales desde la vuelta de la democracia; en el tercer apartado se presenta la tipología de ministerios según su carácter económico, político o social (siguiendo la formulación inicial de Altman y los ajustes propuestos más tarde por otras investigaciones) y se especifican las preguntas sobre las trayectorias y destrezas que nutren cada espacio. A continuación, se dedica una sección especial a los tres tipos de ministerios -económicos, políticos, sociales- dando cuenta de su reclutamiento específico. Por último, en las conclusiones se retoman las principales regularidades halladas en el trabajo y sus implicancias para la relación entre trayectorias de las elites políticas, destrezas específicas, redes y desafíos de gobierno.

2. La “excepción” argentina: más allá de los apoyos legislativos

En Argentina los gabinetes fueron de partido único durante la mayor parte de su historia, o bien con un partido claramente dominante. Además, hasta la crisis de 2001 prevaleció un bipartidismo que no hizo necesarias (ni posibles) las negociaciones de espacios en el gobierno a cambio de votos en el Congreso (Camerlo, 2013). Si bien es cierto que desde 1989 todos los presidentes fueron electos en boletas que representaban a varios partidos (Pomares *et al*, 2014: 2), también lo es que la naturaleza de esos agregados fue muy variable. Camerlo y Coutinho (2019: 105-106) sugieren dividir a estas agrupaciones en partidos, frentes o alianzas. Los frentes fueron la norma en la dinámica política argentina, y en ellos los partidos pequeños se funden o subordinan a un partido central. Pero durante el período estudiado también hubo “alianzas” que llegaron a la presidencia: primero la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación” que juntó a la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (Frepaso) a partir de 1997 y gobernó entre 1997 y 2001, y luego “Cambiamos”⁴ que nuclea al partido Propuesta Republicana (PRO), la UCR, la Coalición Cívica (CC) y otros partidos menores, y gobernó el país entre 2015 y 2019. No obstante, en ambos casos el partido del presidente fue absolutamente mayoritario y los socios menores carecieron de poder para direccionar la agenda de gobierno, y ciertamente de la posibilidad de imponer condiciones para el reparto de los cargos (Ollier, 2001; Vommaro y Gené, 2017).

Algunos autores enfatizan por eso que el argentino constituye un “caso testigo” o “caso único”, en tanto no existe intercambio de votos en el Congreso por cargos en el gabinete, y la gobernabilidad no puede analizarse en esos términos (Ollier y Palumbo, 2016: 55). En este caso es el titular del Ejecutivo quien nombra a los ministros y quien puede removerlos por medio de decreto cuando así lo disponga, sin reglas que impongan cuotas para diferentes partidos o perfiles de ministros. Por supuesto que atiende de distintas maneras al modo en que los ministros robustecen al gobierno, tanto en lo que hace a su volumen político como a su capacidad de gestión, pero eso excede con creces su pertenencia partidaria. Sin nómina prefijada alguna ni condición para su nombramiento, el presidente elige para estos puestos a quienes detentan su preferencia en coyunturas y ante desafíos específicos: políticos, expertos, líderes empresarios o sindicales, amigos personales o hasta familiares pueden llegar a esas posiciones de poder.

Aún así, pueden identificarse ciertas dinámicas en la conformación de gabinetes, por ejemplo, según el partido político en el poder. Desde la vuelta de la democracia los peronistas y radicales siguieron patrones distintos para conformar sus gabinetes (De Luca, 2011). En la UCR, al ser un partido fuertemente institucionalizado, con una larga tradición de líneas internas y un formato organizacional que privilegia el liderazgo partidario frente al liderazgo electoral o la popularidad en el espacio público (Carrizo, 2011; Persello, 2007), el “peso partidario” y el equilibrio entre sus fracciones fue desde muy temprano un criterio destacado para la constitución de gabinetes. De reglas menos rígidas y organización persistentemente informal pero eficaz (Freidenberg y Levitsky, 2007), el peronismo otorga mayor peso a los liderazgos electorales y al poder territorial en los distritos demográficamente más importantes. Por lo demás, a partir de la década del noventa en todos los casos la cercanía con el presidente adquirió un rol predominante en la formación de gabinetes.

⁴ Más tarde denominado “Juntos por el Cambio” (2019-2021) y “Juntos” (2021-).

Asimismo, la especificidad de cada gestión presidencial hace variar los criterios de reclutamiento de ministros y ministras, y el modo de funcionamiento de los propios gabinetes. Un repaso breve desde 1983 hasta 2019 muestra que Raúl Alfonsín conformó su gabinete inicial exclusivamente con hombres del radicalismo, procurando mantener cierto equilibrio entre las distintas ramas del partido, y mantuvo con cada uno de sus ministros relaciones personales y radiales. Carlos Menem reunió eclécticamente a peronistas que lo habían acompañado desde la primera hora y a quienes habían sido su oposición en la interna partidaria, junto con *outsiders* y aliados históricamente antiperonistas (como los primeros ministros de Economía provenientes del poderoso grupo económico Bunge & Born), promovió abiertamente el protagonismo de sus ministros e hizo frecuentes reuniones de gabinete. Fernando De la Rúa procuró cierto equilibrio entre miembros del radicalismo y del Frepaso –aunque dejando en claro desde un principio que la UCR era el socio mayoritario de la Alianza (Dikenstein y Gené, 2014)- y hombres de su confianza, e inició su mandato con reuniones de gabinete muy publicitadas, pero tuvo tempranamente problemas de coordinación entre los distintos grupos y fue tendiendo hacia un reclutamiento más personalista a medida que se intensificaba la crisis que derivó en su renuncia anticipada. Tras la crisis de 2001, Eduardo Duhalde fue presidente provisorio durante poco más de un año en el que privilegió equilibrios entre sectores políticos diversos y la cercanía con parlamentarios para hacer posible la transición. Néstor Kirchner tuvo un primer gabinete repartido entre sus hombres de extrema confianza, los peronistas que respondían al anterior presidente que colaboró para su llegada al cargo, y una serie de extrapartidarios con importantes credenciales intelectuales y expertas; con ellos evitó las reuniones de gabinete y dispuso su menor protagonismo ante los medios de comunicación. Cristina Fernández de Kirchner mantuvo a una parte importante de los ministros designados por su marido en el gabinete inicial, aunque luego operó diversos recambios frente a las crisis que jalonaron sus dos mandatos presidenciales. Por último, Mauricio Macri nombró mayoritariamente a miembros de su partido (PRO), a muy pocos radicales que eligió según su propio criterio y no según las preferencias del partido centenario, e introdujo como novedad en el reclutamiento la llegada de CEOs y empresarios que serían altamente publicitados y discutidos en la escena pública (Gené, 2018; Vommaro, 2017; Canello y Castellani, 2016).

La lógica inicial de conformación de gabinetes suele alterarse a lo largo de una gestión presidencial por distintas razones. En ese sentido, los recambios ministeriales son uno de los recursos estratégico que tienen los presidentes para relanzar su mandato y adaptarse a shocks de distinto tipo (Martínez-Gallardo, 2014). Por eso, los gabinetes suelen cambiar de fisonomía en base a situaciones de crisis o escándalos, elecciones de medio término o modificaciones en las alianzas establecidas por el gobierno, entre otros⁵. En Argentina, lejos de que los presidentes busquen ampliar las alianzas partidarias en el gabinete cuando pierden apoyo electoral o atraviesan situaciones críticas, los elencos ministeriales suelen volverse más cerrados sobre el Ejecutivo y “de confianza” luego de sufrir derrotas de medio término (Pomares *et al*, 2014) o cuando se acercan al final de su mandato (Ollier y Palumbo, 2016). Pero más allá de la cercanía o distancia con el partido presidencial, de los períodos de crisis o de auge en la legitimidad oficialista, otras regularidades pueden rastrearse en el perfil de los ministros durante estos más de treinta años de democracia.

3. Perfiles, destrezas y trayectorias previas según tipos de carteras

¿A la obtención de qué recursos políticos se orienta la distribución de ministerios en Argentina? Esta pregunta se formula Camerlo (2013) y responde que son fundamentalmente tres los recursos de los que se nutre un presidente o presidenta por esta vía. En primer lugar, los *soportes de gobernabilidad*, no entendidos en sentido tradicional, como la relación entre partidos y Congreso, sino en términos más amplios, comprendiendo la adhesión al gobierno de distintos tipos de organizaciones como sindicatos, asociaciones empresarias, etc. En segundo

⁵ Para una tipología de las razones de los recambios ministeriales en Argentina, véase Camerlo (2013: 131 y ss). Para una comparación entre las razones de salida del gabinete de Argentina y Brasil, consultar Perissinotto, Codato y Gené (2020).

lugar, las *capacidades técnicas* o la expertise específica para un cargo determinado. Y en tercer lugar el *alineamiento personal* de los ministros y ministras, ya sea con el programa de gobierno o con el propio presidente.

Otro estudio reciente sobre el gabinete de ministros en Argentina arriba a conclusiones similares (Gené, Heredia y Perelmiter, 2021), y muestra además la particular asociación de los distintos tipos de recursos con distintos tipos de carteras. Apoyado en tres casos típicos de ministerios “sociales”, “políticos” y “económicos” -el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía-, el trabajo muestra que en los primeros prevalece el *arraigo social* (es decir, la relación con diferentes grupos y organizaciones que se relacionan especialmente con esas carteras de gobierno, desde sindicatos y asociaciones empresarias hasta iglesias o movimientos sociales), en los segundos sobresale la importancia de la *confianza personal* con el presidente y la *trayectoria política*, mientras que en los terceros se impone la *expertise técnica*.

En el presente trabajo extendemos esa indagación al conjunto del gabinete de ministros desde el inicio de la presidencia de Raúl Alfonsín hasta el final de la de Mauricio Macri. Para indagar en los perfiles diferenciados de ministros, ajustamos la clasificación de los ministerios que realiza Altman (2008)⁶ según su carácter *político* (Jefatura de Gabinete, Interior, Cancillería, Defensa)⁷, *social* (Educación, Salud, Justicia, Asistencia/Desarrollo Social, Trabajo) o *económico* (Economía, Obras y Servicios Públicos, Planificación, Agricultura, Industria, Energía) en función de las diferentes carteras que se crearon desde 1983 hasta la actualidad. Dividir los ministerios en estas tres categorías entraña dificultades. Por un lado, todos los ministerios son “políticos” en un primer y más directo sentido. Lo son porque sus designaciones son políticas, decididas por el presidente o la presidenta de turno, para ocupar lugares jerárquicos en los que se toman decisiones que afectan el reparto de poder y de recursos en la sociedad. La clasificación busca, no obstante, delimitar algunas de sus responsabilidades y de sus principales interlocutores. Así, retenemos la categoría de carteras “políticas” para las que suponen como desafío principal la relación con actores del sistema político institucionalizado, tanto a nivel nacional como internacional. Por carteras “económicas” nos referimos al conjunto de ministerios que definen las finanzas de un país y que regulan los distintos sectores de actividad económica. En Argentina, el más estable de esos ministerios fue el de Economía, pero se sumaron también según las épocas los de Hacienda, Agricultura y Ganadería, Industria y Producción, además de los de Energía y Planificación. Por último, el conjunto de los ministerios “sociales” parece officiar por momentos como una categoría residual, en tanto abarca a un conjunto heterogéneo de carteras que regulan distintos dominios de lo social; desde las muy estables como Salud o Educación, hasta las oscilantes como Desarrollo Social y Seguridad, pasando por las más recientes como Ambiente o Género. Es cierto que algunos de esos ministerios tienen entre sus desafíos fundamentales la mediación política con actores de poder, como por ejemplo el Ministerio de Trabajo con los sindicatos y las asociaciones empresarias. Pero el hecho de que esos actores organizados no ocupen o busquen ocupar posiciones en el Estado los diferencia cualitativamente de los interlocutores de los ministerios políticos. En todo caso, la clasificación nos recuerda que no todos los ministerios tienen la misma visibilidad pública o los mismos recursos (Altman, 2008: 264 y ss.) y que sus ámbitos de intervención comportan desafíos y públicos diferenciados (Gene, Heredia y Perelmiter, 2021).

A partir de una base de datos original, analizamos de forma agregada y comparada a todos los ministros que ocuparon el gabinete en Argentina entre 1983 y 2019⁸. La mirada de conjunto permite sistematizar dichos perfiles y su afinidad con tipos de carteras específicas, pero también mostrar sus matices e inconsistencias. Por lo tanto, lejos de señalar una sola causa o tipo de destreza que explique el reclutamiento de los distintos tipos de ministros, se señalan

⁶ La misma también es retomada, con leves modificaciones, por Joignant (2011).

⁷ La clasificación de Altman (2008) incluye también en esta categoría a las Secretarías de la Presidencia, que no tomamos en este estudio.

⁸ La base de datos fue confeccionada en el marco del “Observatorio de las elites argentinas” dirigido por Ana Castellani, Paula Canelo y Mariana Heredia en el IDAES-UNSAM y el CITRA-UMET.

regularidades específicas por carteras, dando cuenta de la relación de determinados saberes y trayectorias previas con los desafíos e interlocutores que resultan centrales para cada ministerio.

Como muestra el Cuadro n° 1, el universo analizado consta de 204 ministros que ocuparon sus cargos bajo el mando de siete presidentes⁹ (Alfonsín: 1983-1989, Menem: 1989-1999, De la Rúa: 1999-2001, Duhalde: 2001-2002, Kirchner: 2003-2007, Fernández de Kirchner: 2007-2015 y Macri: 2015-2019). La unidad de medida tomada aquí no son las personas sino todas las designaciones ministeriales que tuvieron lugar en el período. En ese sentido, puede haber personas duplicadas en la muestra cuando ocuparon más de un ministerio o cuando fueron designadas dos o más veces en el mismo cargo, en presidencias consecutivas o con intervalos de tiempo entre medio.

Cuadro n° 1. Cantidad de ministros según tipo de cartera (1983-2019)

Tipo de ministerios	Cant. de ministros
Económicos <i>Economía, Obras y Servicios Públicos, Planificación, Producción, Agroindustria, Energía</i>	42
Políticos <i>Interior, Jefatura de Gabinete, Relaciones Exteriores, Defensa</i>	64
Sociales <i>Desarrollo Social, Educación, Justicia, Salud, Trabajo, Turismo, Seguridad, Ciencia y Tecnología, Ambiente¹⁰</i>	98
Total	204

Los ministros de las carteras sociales son mayoría: fueron 98 durante el período y constituyen el 48% del universo estudiado. Esto no se debe tanto a la alta rotación de estos ministros y ministras, como a la multiplicidad de carteras de este perfil que se fueron creando o eliminando a lo largo del tiempo. En segundo lugar se encuentran los “ministros políticos” que fueron 64 y representan el 31% del universo. Si bien hay menos carteras políticas que económicas, hubo más ministros políticos durante el período. Esto se debe a su inestabilidad y alta rotación en períodos específicos pero también al hecho de que estas carteras existieron de forma ininterrumpida durante el período (la Jefatura de Gabinete desde su creación en 1994), mientras que los ministerios económicos son más en número pero también más inestables como estructuras institucionales. Así, según las épocas muchos de estos ministerios -como Energía, Producción, Agroindustria- fueron absorbidos por una sola cartera -la de Economía. Su creación o destrucción, desde 1994, depende de las decisiones presidenciales, y muchas de esas carteras no han establecido aún una tradición burocrática o un perfil propio que las haga lo suficientemente estables más allá de los cambios de gobierno. El grupo más pequeño, entonces, se encuentra conformado por los “ministros económicos” que fueron 42 en los más de 30 años analizados, representando el 21% del universo.

¿Qué perfiles sobresalieron en cada tipo de cartera, tanto en su formación como en su trayectoria política previa? ¿Cómo se relacionaron sus credenciales con los desafíos, interlocutores y niveles de acción específicos de los diferentes ministerios? ¿En qué medida existieron tradiciones propias a esas carteras que fueron delineando roles y modos usuales de ocuparlas? Como veremos, los ministerios económicos, políticos y sociales mostraron patrones de reclutamientos diferenciados, atados a sus desafíos de intervención y sus historias específicas.

⁹ Y nueve mandatos presidenciales, en tanto Carlos Menem y Cristina Fernández de Kirchner fueron reelectos en sus cargos.

¹⁰ Algunas de estas carteras estuvieron fusionadas durante parte del período de tiempo recortado (como por ejemplo *Salud y Acción Social*, o *Educación y Justicia*).

3.1 Ministerios económicos: técnicos, expertos y trampolines hacia la carrera política

Los ministerios económicos muestran un tipo de reclutamiento específico que se distingue del resto del gabinete. Al calor del ascenso de los economistas y de la consolidación del saber económico como *lingua franca* en toda América Latina (Markoff y Montecinos, 1994), sobre todo en épocas de gran importancia de los organismos internacionales, sus créditos y condicionamientos desde fines de la década del 80, los expertos económicos estuvieron en franca mayoría en estos ministerios y acrecentaron progresivamente su visibilidad pública.

En general, los economistas nunca fueron ajenos a la vida política, pero su protagonismo creció desde la década de 1970 (Heredia, 2015). Desde entonces este tipo de profesionales profundizaron una relación asidua con políticos de muy distinto cuño, pasando de la figura del “economista de partido” a la de asesores polivalentes, consultores o miembros de *think tanks* que ofrecen sus diagnósticos y soluciones a los sucesivos gobiernos más allá de su orientación política (Heredia, 2012; Camou, 2007). Por eso no es raro constatar la mayor homogeneidad que caracterizó a este tipo de ministerios en comparación con el resto durante el período analizado: el 100% de los ministros fueron graduados universitarios, casi la mitad tuvo títulos de posgrado, en general realizados en el exterior, y casi la totalidad de sus responsables fueron hombres (40 sobre 42).

Cuadro n° 2. Masculinidad y trayectoria educativa en ministerios económicos

Tipo de cartera	Masculinidad	Graduados universitarios	Título de posgrado
Ministerios económicos	95%	100%	45%

Es que, como se ha constatado para otras latitudes (Dávila, Olivares Lavados y Avendaño, 2013), la *expertise* y la *competencia técnica* fueron mayoritarias en los ministerios económicos, y se convirtieron en recursos que desplazaron progresivamente a otras credenciales que habían tenido relevancia anteriormente, tales como el saber político, el conocimiento de la historia o la carrera en la administración pública. La distribución de las profesiones en estas carteras muestra que el 60% de sus miembros fueron economistas o contadores (25 ministros), seguidos de lejos por los ingenieros (que crecieron notablemente durante la administración de Mauricio Macri), los abogados, profesión clásica de la política, y de modo marginal los arquitectos (se computan tres en la base de datos pero corresponden a una sola persona, el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios durante los tres gobiernos kirchneristas, Julio de Vido).

Cuadro n° 3. Profesión de los ministros económicos

Profesión	N	Porcentaje
Economista/contador	25	60%
Ingeniero	7	17%
Abogado	7	17%
Arquitecto	3	7%
Total	42	100%

Si nos detenemos en su paso por la administración pública y el mundo de la política antes de llegar al cargo, observamos una distribución singular: sólo cuatro de estos ministros no tuvieron un cargo público previo (dos durante el gobierno de Menem, dos durante el gobierno de Macri), pero la abrumadora mayoría de los cargos ocupados fueron no electivos. En efecto, el 90% de los ministros o ministras ocupó previamente cargos de designación

política, mientras que sólo el 24% tuvo experiencia previa en cargos electivos. Se trata, así, de individuos notablemente familiarizados con el aparato del Estado, en puestos de decisión técnicos, administrativos o de designación directa. En numerosos casos habían sido antes secretarios o subsecretarios de Estado, presidentes de empresas públicas o ministros provinciales en carteras afines. Su experiencia en cargos mediados por la competencia electoral, en cambio, es la más baja en todo el gabinete, como podremos ver en las siguientes secciones.

Cuadro n° 4. Cargos públicos anteriores en ministerios económicos

Ministerios económicos	Cargos públicos anteriores	Cargos no electivos	Cargos electivos
% de funcionarios con este tipo de cargos	90%	86%	24%
Promedio de cargos previos	3,2	2,7	0,5

El promedio total de cargos públicos previos para estos ministros es de 3,2. Entre ellos, la marca mayor es la de Domingo Cavallo, el célebre ministro de Economía de Carlos Menem durante más de 5 años (1991-1996) y autor del régimen de convertibilidad entre el peso y el dólar. En su segundo paso como titular de ese ministerio durante los últimos 9 meses del gobierno de Fernando de la Rúa (2001), llegó a la cartera con 7 cargos no electivos y un cargo electivo en su haber.

Ciertamente, observar el promedio de cargos exige considerar el peso de los *outliers* o casos atípicos. Como muestra el Cuadro n° 4, el promedio de cargos electivos para el conjunto de los ministros económicos es abrumadoramente menor al de los no electivos (0,5 contra 2,7), pero además dicho promedio se encuentra desbalanceado por un caso singular. Se trata de Juan Carlos Pugliese, político profesional y de vasta trayectoria en el radicalismo, jefe de la bancada de Diputados de ese partido durante el gobierno de Alfonsín, con nada menos que 6 cargos electivos en su haber. En medio de la crisis hiperinflacionaria que decretaría la salida adelantada de Alfonsín del gobierno, Pugliese ocupó dos meses el Ministerio de Economía a modo de transición. Abogado y eximio negociador, su designación estuvo lejos de inscribirse en los parámetros usuales con los que se eligen estos ministros, privilegiando sus destrezas políticas antes que su expertise técnica. Su perfil es por ello el más excepcional en toda la serie estudiada, ya que llegó para procurar sostener la gobernabilidad en una crisis descomunal en la que hacían falta -se consideraba- hábiles negociadores políticos. Además, este tipo de recambios eran más plausibles en la década del 80 que en la actualidad. En el presente, para hacer sostenible un gobierno ante una crisis de gran magnitud no es muy probable que llegue un no-economista al Ministerio de Economía, sino un experto económico que *además* tenga relación con actores políticos y económicos (como fue el caso de Hernán Lacunza en agosto de 2019 cuando terminaba el gobierno de Mauricio Macri). Otro caso atípico para las carteras económicas es el de Julián Domínguez, que tenía cuatro cargos electivos antes de llegar a ser ministro de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: fue intendente de su ciudad natal, Chacabuco, y tres veces diputado de la Provincia de Buenos Aires. Este político bonaerense también llegó a su cargo en medio de una situación crítica, tras el conflicto entre el kirchnerismo y las agrupaciones agropecuarias que tuvo lugar en 2008. Como respuesta a dicho enfrentamiento y sus efectos en la dinámica política, en 2009 volvió a darse estatuto de ministerio a la Secretaría de Agricultura, que no tenía tal categoría desde 1981.

Pero si bien en estos ministerios no suelen reclutarse personas con trayectorias políticas previas significativas, el paso ellos funciona en ciertos casos como *trampolín* para carreras posteriores. Muchos individuos desconocidos para el gran público ganan notoriedad al pasar por el Ejecutivo y luego pueden encabezar o acompañar campañas legislativas. Por su gran exposición, los ministros de Economía que pilotearon con éxito períodos de crisis pudieron formar luego sus propios partidos o frentes electorales y se candidatearon incluso para puestos ejecutivos (es el caso de Domingo Cavallo, que creó el partido Acción por la República en 1997

y se presentó como candidato a presidente en 1999, o de Roberto Lavagna –ministro de Duhalde y Kirchner- que fue candidato a presidente por la Concertación UNA en las elecciones de 2007 y también en 2019 por Consenso Federal). E incluso para aquellos que no fueron precisamente exitosos, la centralidad de la cartera económica implica una vidriera sin parangón para emprender luego carreras electorales. Es el caso de Ricardo López Murphy que estuvo sólo dos semanas al frente del Ministerio de Economía durante el año 2001 y debió dimitir ante el descontento que produjeron sus propuestas, pero que ganaría con esa experiencia mucho conocimiento público y fama de liberal “duro” que le permitiría luego fundar su propio partido –Recrear para el Crecimiento-, obtener el tercer puesto en las elecciones presidenciales de 2003 y volverse un referente para las expresiones de centro-derecha en la Ciudad de Buenos Aires.

En suma, el reclutamiento del conjunto de los ministros económicos nos muestra a expertos en la materia, con experiencia en cargos públicos pero escasa trayectoria previa en puestos electorales. Su relación con los partidos políticos pasó de la gran proximidad y la pertenencia orgánica a un vínculo más fluido y volátil, que la propia categoría de expertos habilita (Morresi y Vommaro, 2011). Para la llegada a este tipo de carteras resultan más importantes las credenciales educativas y hasta los nexos con organismos internacionales o actores económicos de peso (Heredia, 2011), pero su paso por estos cargos abre nuevas puertas para la carrera política. Como veremos, el reclutamiento en los ministerios políticos es casi exactamente inverso.

3.2 Ministerios políticos: dirigentes experimentados y hombres de confianza del presidente

En los ministerios políticos, casi como una contracara de las carteras económicas, la *carrera política previa* y la relación de *cercanía y confianza con el presidente* constituyeron recursos estratégicos para ocupar los cargos más altos. Estos atributos consolidaron un perfil particularmente estable entre sus miembros. Si en el Ministerio de Economía y las carteras afines resultan fundamentales los conocimientos técnicos, las credenciales educativas cada vez más altas y la relación con organismos internacionales; en los ministerios políticos, cuya máxima expresión es el Ministerio del Interior, el reclutamiento estuvo íntimamente ligado a la vida en los partidos y la experiencia en cargos públicos de todo tipo. Los propios desafíos e interlocutores de estas carteras hicieron necesarias las destrezas que contribuyen a interactuar con líderes políticos y dirigentes en distintas escalas. En este sentido, se constata de forma estable durante más de tres décadas el reclutamiento de políticos profesionales con largas trayectorias. Esos itinerarios comenzaron con militancias activas desde la juventud, en las que se cosecharon amplias redes de contactos y se conocieron las reglas formales e informales que rigen el campo político. En especial si nos centramos en el Ministerio del Interior y la más reciente Jefatura de Gabinete (creada con la reforma constitucional de 1994), se trata de espacios en los que debe negociarse con actores políticos de distinta jerarquía en todo el territorio nacional (gobernadores, intendentes, líderes partidarios, parlamentarios del oficialismo y la oposición), buscar estrategias para garantizar la gobernabilidad, hacer frente a crisis de distinto tipo, comunicar y defender la agenda de gobierno. Este tipo de desafíos específicos y cotidianos en el Estado nacional hacen que cobre especial relevancia la confianza entre pares, el conocimiento de actores en distintos niveles de gobierno y el sentido práctico que otorga la experiencia del juego en común (Gené, 2019a).

Por lo tanto, las trayectorias educativas de estos ministros tienden a ser menos extensas e internacionalizadas. A diferencia de los ministerios económicos, ya no todos los ministros de estas carteras fueron graduados universitarios, y la presencia de títulos de posgrado es sensiblemente menor (33%). El nivel de masculinidad, como en todo el gabinete durante este período, sigue siendo muy alto (94%): de los 64 ministros, 60 fueron hombres. Las mujeres, de hecho, ocuparon solamente el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Defensa. Se trata de carteras históricamente consideradas “masculinas” (Escobar-Lemmon y Taylor Robinson, 2009), como lo son otras a las que las mujeres accedieron de manera muy minoritaria (Industria, Economía, Seguridad). No obstante, las carteras políticas por excelencia, la Jefatura de Gabinete y el Ministerio del Interior, solo fueron ocupadas por varones entre 1983 y 2019. La masculinidad de los “armadores políticos” fue una constante poco desafiada hasta ahora, tanto

por la historia de la participación de mujeres en la política argentina como por la centralidad de la camaradería entre hombres que rige todavía en estos ámbitos (Gené, 2019a). La bibliografía ha mostrado con claridad que las leyes de cupo o cuotas de género, de las que Argentina es pionera, hicieron dar un salto a la inclusión de mujeres en el Congreso pero también tendieron a encarrillarlas en carreras parlamentarias, en tanto su acceso a cargos ejecutivos en todos los niveles (nacional, provincial, municipal) sigue siendo drásticamente menor (Caminotti, 2013).

Cuadro n° 5. Masculinidad y trayectoria educativa en ministerios políticos

Tipo de cartera	Masculinidad	Graduados universitarios	Título de posgrado
Ministerios políticos	94%	92%	33%

En lo que respecta a la distribución de profesiones de base, en estas carteras sobresale la clásica formación de los políticos profesionales identificada por Max Weber y replicada en todos los Estados modernos: el derecho. Casi la mitad de los responsables de estos cuatro ministerios fueron abogados (46%), seguidos por los economistas y contadores (27%), y luego por un heterogéneo conjunto de ingenieros, médicos, científicos sociales, administradores y químicos. La dispersión de credenciales para acceder al cargo es mucho mayor que en los ministerios económicos, pero, como veremos, menor que en los variados ministerios sociales.

Cuadro n° 6. Profesión de los ministros políticos

Profesión	N	Porcentaje
Abogado	27	46%
Economista/contador	16	27%
Ingeniero	5	8%
Médico	4	7%
Politólogo	4	7%
Sociólogo	1	2%
Lic. en Química	1	2%
Lic. en Administración	1	2%
Total	59	100%

Pero más allá de las profesiones de origen, sin duda el elemento más distintivo en el reclutamiento de estos ministros respecto de todos los demás miembros del gabinete nacional es la relevancia de su *carrera política previa*. Como se observa en el siguiente cuadro, el 97% tuvo cargos públicos anteriores, e incluso el 7 de cada 10 ocuparon previamente cargos electivos.

Cuadro n° 7. Cargos públicos anteriores en ministerios políticos

Ministerios políticos	Cargos públicos anteriores	Cargos no electivos	Cargos electivos
% de funcionarios con este tipo de cargos	97%	88%	70%
Promedio de cargos previos	5,1	3,4	1,7

Sólo dos de los ministros no tenían ningún cargo público previo al asumir. En ambos casos se trató de funcionarios que condujeron la cartera de Relaciones Exteriores. El primero de ellos fue Dante Caputo, canciller durante casi toda la presidencia de Raúl Alfonsín. Formado en Ciencia Política y con posgrados en Estados Unidos y Francia, con experiencia laboral en la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto Di Tella y el Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), Caputo conoció a Alfonsín antes del comienzo de la dictadura militar y fue su principal asesor en temas internacionales. Su figura se destacó por aconsejar a Alfonsín para que no apoyara la Guerra de Malvinas en plena dictadura, cuando el fervor nacionalista hacía popular esa gesta y la mayoría de los dirigentes políticos la respaldaban explícitamente (Novaro y Palermo, 2006 [2003]: 440). Fue precisamente a causa de la dictadura militar y del anterior gobierno peronista que, por su edad y su filiación partidaria, Caputo no había ocupado cargo público alguno antes de llegar a ser ministro con 40 años. La siguiente ministra sin experiencia política previa en Argentina fue la Canciller durante la primera mitad del gobierno de Macri, Susana Malcorra. De larga trayectoria en el sector privado y en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), llegó al puesto con un extenso conocimiento sobre la carrera diplomática pero sin haber recorrido tampoco sus peldaños.

En cambio, el 88% de estos ministros tuvieron cargos de designación política en la administración pública (como directores, secretarios y subsecretarios de Estado, ministros provinciales o nacionales, embajadores, etc.¹¹) y el 70% tuvieron cargos electivos (concejales, legisladores, diputados, senadores, intendentes, gobernadores). En ese sentido, el perfil de estos ministros es singular, ya que algunos de ellos tuvieron 4, 5 o hasta 6 cargos ganados en elecciones en su trayectoria previa. Se trata, así, de políticos altamente profesionalizados, dirigentes que viven de y para la política durante décadas, para retomar la clásica definición de Weber.

Junto con esta tendencia común a todos los ministerios políticos, puede señalarse una especificidad propia de cada uno de ellos. Es en el Ministerio del Interior donde se desempeñan los políticos profesionales más experimentados, con largas trayectorias partidarias y parlamentarias, así como una cercanía importante con el presidente (Gené, 2019a). Por su parte, en la Jefatura de Gabinete de Ministros, creada en la reforma constitucional de 1994 para atenuar el presidencialismo, pero que finalmente funcionó en la práctica como una cartera política fundamental para fortalecer la gestión del presidente y defender su agenda de gobierno, sobresale más aún la confianza del primer mandatario para reclutar a sus responsables. El promedio de cargos electivos para ellos es más bajo y sus carreras políticas previas son menos profusas, pero muchos de los jefes de gabinete estuvieron estrechamente vinculados al presidente. Algunos ejemplos son los de Eduardo Bauzá con Carlos Menem, Chrystian Colombo con Fernando De la Rúa, Alberto Fernández con Néstor Kirchner o Marcos Peña con Mauricio Macri (Gené, 2019b). Por su parte, en el Ministerio de Relaciones Exteriores se combinaron credenciales políticas y carreras diplomáticas. Siendo que su principal desafío no implica relacionarse prioritariamente con la dinámica política hacia el interior del país y sus actores, sino hacia el exterior, este otro tipo de saberes y arraigos fueron valorados en su reclutamiento para el período. Por último, también en Defensa se combinó el reclutamiento de ministros con largas experiencias políticas previas y el de referentes vinculados con el poder militar y sus actores. En 1983 la cuestión militar era particularmente importante por estar inaugurando la transición a la democracia después de la dictadura más cruenta de la historia, y en la década de gobierno de Carlos Menem esta cartera también tuvo que afrontar situaciones críticas como levantamientos y protestas militares, pero con el tiempo el protagonismo de estos ministros fue descendiendo, junto con la importancia de su presupuesto y la centralidad del tema en la agenda pública (Canelo, 2012).

De este modo, aún con las características propias de cada cartera, en todos los ministerios “políticos” se destaca un reclutamiento signado por los numerosos cargos públicos

¹¹ Computamos aquí los cargos de jerarquía alta e intermedia, y no los puestos menores en la burocracia de cualquier agencia estatal. Asimismo, los cargos en el Poder Judicial no se computan, salvo los de miembro de la Corte Suprema de Justicia.

y la regularidad de cargos electivos. Se trata de una mayoría abrumadora de hombres con larga pertenencia al mundo políticos, que conocen a sus participantes, sus reglas no escritas y sus criterios de eficacia.

3.3 Ministerios sociales: trayectorias diversificadas y arraigo social en grupos de referencia

El conjunto ecléctico de los ministerios sociales comprende a algunos que son centrales y a otros menores, congrega recursos desiguales y desigualmente valorados. Es por eso que las destrezas y trayectorias de sus ministros y ministras son particularmente dispersas, como lo son también sus desafíos e interlocutores, o lo que Perelmiter y Paura (2019) denominan sus “mundos sociales a gobernar”. Interactuar con los sectores populares proveyendo asistencia, mediar en los conflictos entre el capital y el trabajo, definir la currícula educativa o el calendario de vacunación y articular con los ministerios de educación y salud de todas las provincias tras la descentralización de ambos sistemas en la década del 90, son algunos de los desafíos de gestión específicos que atañen al amplio conjunto de los “ministerios sociales”.

Esta variedad de tareas y públicos trae aparejada una importante variedad de perfiles ministeriales. Sus miembros son los que tienen menos credenciales universitarias, siendo el único tipo de cartera en que esos graduados se encuentran por debajo del 90%. De los y las ministras en funciones desde 1983, hubo nueve sin ningún título y dos maestras, con título terciario (Graciela Fernández Mejjide, ministra de Desarrollo Social durante la gestión de Fernando De la Rúa, y Graciela Camaño, ministra de Educación de Eduardo Duhalde entre 2002 y 2003, que luego sería ininterrumpidamente diputada nacional y se recibiría de abogada por la Universidad de Morón en 2011). Tampoco sobresalen los estudios de posgrado (44%), si bien se constata una creciente especialización por temas y un notable aumento de estas credenciales en los últimos años. También en estas carteras es donde hay menor porcentaje de masculinidad: aún cuando sigue siendo alto, se encuentra 10 puntos por debajo del resto de los ministerios (85%). En este sentido, los ministerios sociales tuvieron más mujeres en su cúspide, la mayoría de ellas en la cartera de Desarrollo Social (7), pero también en Trabajo, Educación, Salud y Seguridad. Al igual que para el resto de América Latina, las mujeres están estadísticamente sobrerrepresentadas en los puestos estereotípicamente de “dominio femenino” (Escobar-Lemmon y Taylor Robinson, 2009: 690), pero sus carreras no se confinan a este tipo de carteras (Neira, 2017).

Cuadro n° 8. Masculinidad y trayectoria educativa en ministerios sociales

Tipo de cartera	Masculinidad	Graduados universitarios	Título de posgrado
Ministerios sociales	85%	89%	44%

También es significativamente mayor la dispersión de las profesiones de base en estos ministerios. Los abogados constituyen el 41% del universo, seguidos por los médicos (17%) que se concentran -como es de esperar- en el Ministerio de Salud, y luego una amplia lista de profesionales en la que conviven economistas y contadores (8%), sociólogos (4%), trabajadoras sociales (4%), maestras, ingenieros, politólogos, etc.

Cuadro nº 9. Profesión de los ministros sociales

Profesión	N	Porcentaje
Abogado	41	46%
Médico	15	17%
Economista/contador	7	8%
Sociólogo	4	4%
Trabajadora social	4	4%
Lic. En Química	3	3%
Maestra	2	2%
Politólogo	2	2%
Lis. En Cs Sociales y Humanas	2	2%
Ingeniero	1	1%
Psicóloga	1	1%
Lic. en Educación	1	1%
Lic. en Geología	1	1%
Lic. en Filosofía	1	1%
Lic. en Sistemas	1	1%
Lic. en Farmacia	1	1%
Lic. en Letras	1	1%
Lic. en Cs de la Comunicación	1	1%
Total	89	100%

Pero más allá de sus profesiones, uno de los recursos principalmente valorados en estos escenarios fue lo que se ha denominado *arraigo social* (Gené, Heredia y Perelmiter, 2021) para dar cuenta de los *soportes y vínculos extrapartidarios* que priman en algunas de estas carteras. Se trata de los lazos más o menos orgánicos con grupos y organizaciones sociales que resultan especialmente significativos para el trabajo cotidiano de estos ministerios. Los sindicatos, los movimientos sociales, las corporaciones empresarias, los maestros, los médicos o la cúpula de la Iglesia pueden constituirse en actores de veto para sus nombramientos o bien ser recursos fundamentales para mantenerlos en sus cargos a lo largo del tiempo. Por eso la relación asidua y de algún modo institucionalizada con esos actores otorga mayor respaldo a las ministras y los ministros sociales y también mayores soportes de gobernabilidad al oficialismo de turno.

El ejemplo arquetípico en este sentido es el de la cartera de Trabajo. Allí la relación con las confederaciones de trabajadores y empresarios revistió una importancia central a lo largo de la historia, y muchos de sus ministros fueron seleccionados en virtud de su llegada a tales actores o incluso por su participación directa en esas organizaciones. En efecto, desde la vuelta de la democracia, más de la mitad de los ministros de Trabajo fueron sindicalistas o abogados laboristas de especial relación con las confederaciones obreras (Perelmiter y Paura, 2019). Por su parte, en el Ministerio de Educación la influencia de la Iglesia católica fue fundamental durante décadas, no tanto porque pudiera lograr que designaran allí a miembros de su jerarquía, sino porque funcionó como un actor de consulta o de veto difícil de eludir para los distintos presidentes. El caso del Ministerio de Desarrollo Social, de menor tradición en el gabinete nacional (ya que existió alternativamente como secretaría y como ministerio durante décadas) y de importancia particularmente desigual según el período de gobierno, muestra un tipo de reclutamiento dispar. Por allí pasaron miembros de la coalición gobernante a quienes se les otorgó esa cartera luego de una derrota electoral (como Graciela Fernández Meijide, ministra entre 1999 y 2001), personas de extrema confianza del presidente (como la propia Alicia Kirchner, hermana y luego cuñada de los presidentes entre 2003 y 2015), políticos profesionales de larga experiencia partidaria (como Conrado Storani durante la presidencia de Alfonsín) o “ministros comodín” que circularon por distintas carteras de gobierno y no tenían vinculación alguna con ese área de gobierno antes de ocuparla (como Eduardo Bauzá y Erman González, que ocuparon tres y cuatro ministerios respectivamente durante la presidencia de

Carlos Menem). No obstante, con el recrudecimiento de la cuestión social desde fines de los 80 y con más fuerza tras la crisis de 2001, la cartera tuvo más protagonismo y presupuesto a su cargo. En su seno tuvieron lugar distintas épocas de gestión, con un sello gerencial o plebeyo (Perelmiter, 2016) y se consolidaron redes de conocimiento que ligan organismos internacionales, fundaciones nacionales y “cuentapropismo experto” (Giorgi, 2020) así como cruces asiduos entre el saber político de vínculos con la pobreza y sus organizaciones, y las fundaciones liberales que reivindican la eliminación de tales mediaciones (Salerno, 2020).

Cuadro n° 10. Cargos públicos anteriores en ministerios sociales

Ministerios sociales	Cargos públicos anteriores	Cargos no electivos	Cargos electivos
% de funcionarios con este tipo de cargos	93%	85%	51%
Promedio de cargos previos	3,6	2,5	1,0

En lo que respecta a su ocupación de cargos públicos antes de llegar al puesto, los y las ocupantes de los ministerios sociales se encuentran en una suerte de punto intermedio entre lo observado para los ministros “económicos” y “políticos”. Al igual que ellos, la gran mayoría tuvieron algún tipo de cargo en el Estado (93%) antes de dirigir el ministerio, por lo que ya tenían cierta familiaridad con la administración pública, muchas veces en áreas de la misma incumbencia (en Educación, Justicia y Salud especialmente). Estos cargos fueron mayoritariamente no electivos (85%), si bien la mitad de estos ministros ocuparon antes puestos a los que accedieron mediante elecciones. El promedio de cargos no electivos es de 2,5 y el de cargos electivos es de uno por ministro. Así, su desempeño en contiendas electorales fue significativamente mayor al de los ministros de áreas económicas y menor al de los de áreas políticas.

En este sentido, resulta difícil establecer regularidades al interior de las carteras sociales, que se distinguen más bien por su heterogeneidad y su inconstancia en el tiempo. El reclutamiento difiere en muchos casos según los desafíos de la coyuntura y el período presidencial. Por ejemplo, en el Ministerio de Justicia se desempeñaron desde la vuelta de la democracia juristas y hombres de partido con lazos en Tribunales o particular cercanía con el presidente, pero sin una trayectoria política muy visible ni desempeño en cargos electorales. No obstante, durante los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor y Cristina Kirchner la cartera fue ocupada invariablemente por figuras con múltiples vínculos políticos y cargos electivos en su haber. Más tarde, durante la presidencia de Macri, volvió a ocupar el cargo un hombre del Poder Judicial afín al PRO, con múltiples cargos en la justicia porteña y especial alineamiento con el presidente.

En definitiva, en consonancia con la variedad de desafíos de gestión y públicos de los ministerios sociales, sus ocupantes fueron reclutados en ámbitos y con redes diversas. Su experiencia en el Estado fue nutrida, como lo fue la existencia de vasos comunicantes con actores de la sociedad civil cuyas áreas de incumbencia debían regular.

4. Conclusiones

En estas páginas hemos argumentado que los principios de reclutamiento de los ministerios del gabinete nacional en Argentina varían sustancialmente según el carácter *social*, *económico* o *político* de las carteras. Es decir que los perfiles y las destrezas valoradas para ejercer esos cargos no solo se rigen por las características del gobierno (de partido único, frente o alianza de partidos), la impronta del presidente o las coyunturas específicas, sino también por la historia propia y las prerrogativas de cada cartera. Esto se debe a que las distintas áreas de intervención que definen los ministerios presentan desafíos sensiblemente diferentes, además

de apoyarse en tradiciones diversas. Por lo tanto, requieren para enfrentarlos de distintos tipos de vínculos y conocimientos teóricos y prácticos.

Los criterios para el nombramiento de ministros y ministras en Argentina, lejos de responder al interés por formar coaliciones de gobierno o mayorías legislativas, se relacionaron con la impronta y el poder presidencial, con el equilibrio partidario en cada época histórica y con los desafíos específicos impuestos por las diferentes áreas de intervención y por determinadas coyunturas históricas. En las carteras económicas se privilegiaron consistentemente las credenciales técnicas y los contactos internacionales, al calor de la importancia central que adquirieron este tipo de ministerios y del progresivo protagonismo que ganaron los economistas y su peso sobre las decisiones públicas, que sólo fue matizado en algunos períodos específicos. En las singulares carteras políticas, sus elites se caracterizaron por tener extensas carreras políticas previas –hechas de cargos electivos y no electivos en los distintos niveles y poderes del Estado, de participación activa en la vida interna de los partidos y pertenencia a sus grupos y facciones- y/o vínculos personales que los ligaran a los presidentes y les garantizaron su confianza. Por último, las carteras sociales mostraron un reclutamiento más heterogéneo, en consonancia con el amplio espectro de desafíos e interlocutores que las atraviesan. Pero más allá de la dispersión, en ellas cobra relevancia el vínculo sostenido con actores sociales y colectivos relacionados históricamente con sus áreas de gobierno.

Los perfiles aquí tipificados muestran tendencias claras, como la escasez de cargos electivos previos en los ministerios económicos y la abundancia de los mismos en los ministerios políticos. Pero existen múltiples casos híbridos en el universo que analizamos y las distintas credenciales valoradas para su reclutamiento distan de ser excluyentes entre sí. Como la propia profesión política, la de ministro también requiere de competencias y destrezas diversas, que se combinan en los distintos individuos de modo singular. En este sentido, algunos expertos económicos pueden ser experimentados políticos, tal como muestra una amplia literatura y hemos constatado aquí. Asimismo, la confianza con el presidente o su entorno directo puede permear a todas las áreas de gobierno, y su importancia varía según las características del partido y el propio primer mandatario. Los expertos en distintos dominios han demostrado ser anfibios, con una pata en el mundo académico y otra en la arena política además de tener una intervención regular en los medios de comunicación que les asegura visibilidad y reconocimiento (Morresi y Vommaro, 2011). Pero además lo que significa ser “experto” varía en cada tipo de ministerio. Los “saberes de Estado” (Plotkin y Zimmermann, 2012) distan de ser homogéneos y no se reducen a la expertise económica o siquiera a las habilidades respaldadas por un título universitario. En cada cartera, entonces, se medirá esa expertise de acuerdo a la experiencia probada en el ámbito (Camerlo, 2013). Por lo tanto un economista formado en Estados Unidos o un político con múltiples cargos resultan igualmente expertos, solo que para ministerios diferentes.

Vemos así que diversos factores pesan sobre la dinámica de conformación de gabinetes. Por un lado están los criterios y las exigencias específicas de los distintos tipos de régimen -parlamentarismo, presidencialismo de coalición, presidencialismo de partido único-. Por el otro, las preferencias y los estilos de gobierno de los presidentes o presidentas, así como las reglas formales o informales que tienen los partidos y la cultura política que van consolidando a lo largo del tiempo. A ellos se suman los que tienen que ver con la especificidad de desafíos e interlocutores que resultan persistentes en los distintos tipos de carteras.

Esta indagación deja algunos interrogantes pendientes. Por un lado, un procesamiento de datos cuantitativo permitirá examinar la robustez estadística de los conjuntos de ministerios clasificados según su tipo “económico”, “político” o “social”. En especial, podrá permitirnos identificar mejor la asociación entre tipos de credenciales y tipos de carteras, y quizá calibrar las diferencias y jerarquías dentro de los muy heterogéneos -tanto en su importancia para la acción de gobierno como en el nivel de competencias específicas que exigen a sus miembros- ministerios “sociales”. Por otro lado, las transformaciones que durante las últimas décadas viene experimentando el sistema de partidos argentino quizá puedan alterar la dinámica de conformación de gabinetes. El paso de un bipartidismo claro a la fragmentación partidaria y la conformación de coaliciones de gobierno puede augurar nuevos patrones de reclutamiento. Por

el momento, con un escenario de bicoalicionismo inédito en la historia argentina y que no sabemos hasta qué punto va a consolidarse, esa pregunta permanece abierta.

5. Bibliografía

- Abranches, Sergio Henrique (1988). “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Revista de Ciências Sociais*, 31 (1): 5-34.
- Altman, David (2008). “Political Recruitment and Candidate Selection in Chile, 1990 to 2006: The Executive Branch”, en Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, pp. 241-270.
- Altman, David y Rossana Castiglioni (2008). “Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 18 (1): 15-39.
- Amorim Neto, Octavio (2006). “The Presidential Calculus. Executive policy making and cabinet formation in the Americas”, *Comparative Political Studies* 39 (4): 415-440.
- Amorim Neto, Octavio (2000). “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, 43 (3): 479-519.
- Avendaño, Octavio y Mireya Dávila (2018), “Together we govern: portfolio allocation in Chile (1990-2014)”. En Camerlo, M. y C. Martínez Gallardo (comps.) *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*. London, Routledge, 90-110.
- Batista, Mariana (2013). “O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)”. *Opinião Pública*, 19 (2): 449-473.
- Camerlo, Marcelo y María Eugenia Coutinho (2019). “Ministros y afiliación partidaria. Una propuesta metodológica aplicada al caso argentino”. *América Latina Hoy* 81: 99-118.
- Camerlo, Marcelo y Cecilia Martínez Gallardo (2018). “Portfolio Allocation in the Americas”. En Camerlo, M. y C. Martínez Gallardo (comps.) *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*. London, Routledge, 1-20.
- Camerlo, Marcelo (2013). “Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino”. *América Latina Hoy* 64: 119-142
- Caminotti, Mariana (2013). “La representación política de las mujeres en el período democrático”. *Revista SAAP*, 7(2): 329-337
- Camou, Antonio (2007). “El saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En A. Garcé y G. Uña (comps). *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo, 139-176.
- Camp Roderic, Ai (1995), *Political Recruitment across Two Centuries. Mexico, 1884-1991*. Austin: University of Texas Press.
- Canelo, Paula (2012). “‘Un ministerio de tercera línea’. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos”, *Polhis – Boletín Bibliográfico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, no 9, pp. 319-329.
- Canelo, Paula; Ana Castellani y Julia Gentile (2018). “Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)”. En García Delgado, D. et al. (comps.). *Elites y captura del Estado*. Buenos Aires: FLACSO, pp. 117-136.
- Canelo, Paula y Ana Castellani (2016). *Informe de investigación N° 1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*, Observatorio de las elites argentinas, IDAES-UNSAM, 38 p.
- Carreras, Miguel (2013). “Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori”. *América Latina Hoy* 64: 95-118.
- Carrizo, Carla (2011). “La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo”, en Malamud, A. y M. De Luca (eds.), *La política en tiempos de Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 85-94.

- Dávila, Mireya, Alejandro Olivares Lavados y Octavio Avendaño (2013), “Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010)”. *América Latina Hoy* 64: 67-94
- Chasqueti, Daniel, Daniel Buquet y Antonio Cardarello (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.
- De Luca, Miguel (2011). “Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”, en A. Malamud y M. De Luca (eds.), *La política en tiempos de Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 37-48.
- Dikenstein, Violeta y Mariana Gené (2014). “De la creación de la Alianza a su vertiginosa implosión. Reconfiguraciones de los elencos políticos en tiempos de crisis”. En Pucciarelli, A y A. Castellani (comps.). *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014, pp. 35-79.
- Escobar-Lemmon, Maria y Michelle M. Taylor-Robinson (2009). “Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets”. *Political Research Quarterly* 62 (4): 685-699.
- Freidenberg Flavia y Steven Levitsky (2007), “Organización informal de los partidos en América Latina”. *Desarrollo Económico* 46 (184): 539-568.
- Gené, Mariana (2019a). *La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gené, Mariana (2019b). “Ministerios políticos del gabinete nacional: perfiles y puertas de entrada de sus elites en democracia”. En Canelo, P. y M. Heredia (comps.). *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires, UNSAM Edita, 2019, pp. 209-233.
- Gené, Mariana (2018). “Politización y controversias: los CEOs en el gobierno de Cambiemos”, *Revista Ensembles*, n° 9, pp. 41-62.
- Gené, Mariana, Mariana Heredia y Luisina Perelmiter (2021). “El carácter múltiple de la racionalidad estatal: ministerios, funcionarios y desafíos de gobierno en la Argentina”, *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, n° 48.
- Giorgi, Guido (2020). “El expertise como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión social en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000”. *Trabajo y Sociedad*, n° 34, vol. XXI, pp. 23-47.
- Giorgi, Guido (2014). “Ministros y ministerios de la Nación: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”. *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Pacífico* XLI (74): 103-139.
- Giorgi, Guido (2015). “Los factores ‘extrapolíticos’ de la carrera política: una aproximación a las sociabilidades de los ministros de la Nación en la Argentina (1854-2011)”. *Política* 52 (2): 243-275.
- González Bustamante, Bastián y Alejandro Olivares (2016). “Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)”, *Colombia Internacional*, n° 87, pp. 81-108.
- Heredia, Mariana (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Heredia, Mariana (2012). “La ciencia global en el gabinete nacional. El singular ascenso del Ministerio de Economía”, *Polhis* 5 (9): 291-300.
- Heredia, Mariana (2011). “Los cenyros privados de expertise en economía. Génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina”. en Morresi, S. y G. Vommaro (comps.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo, 297-338.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1987), “Los hombres del presidente De la Madrid”. *Foro Internacional* 28 (1) : 5-38.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1985). *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*. México DF, FLACSO.
- Inácio, Magna (2018). “Presidentially led coalitions: portfolio allocation in Brazil (1985-2016)”, En Camerlo, M. y C. Martínez Gallardo (comps.) *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*. London, Routledge, 111-138.

- Joignant, Alfredo (2011). “Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010)”, en A. Joignant y P. Güell (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*, Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, pp. 49-76.
- Martinez-Gallardo, Cecilia (2014). “Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability”, *Journal of Politics in Latin America*, 6 (2): pp. 3-38.
- Martinez-Gallardo, Cecilia (2012). “Out of the cabinet: What drives defections from the government in Presidential Systems?”, *Comparative Political Studies* 45 (1): 62-90.
- Markoff, John y Verónica Montecinos (1994). “El irresistible ascenso de los economistas”. *Desarrollo Económico* 34 (133): 3-29.
- Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (comps.) (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Neira, Florencia (2017). “Mujeres y política en Argentina: las ministras del gabinete nacional (1983-2016)”, Tesina de Grado de la Licenciatura en Estudios Políticos, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo, (2003). *La dictadura militar 1976-1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires, Paidós.
- Ollier, María Matilde y Pablo Palumbo (2016). “¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015)”, *Colombia Internacional*, nº 87, pp. 53-80.
- Ollier, María Matilde (2001). *Las Coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Perelmiter, Luisina y Vilma Paura (2019). “Los ministros del trabajo y la pobreza en democracia. Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión”. En Canelo, P. y M. Heredia (comps.). *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires: UNSAM Edita, pp. 181-207.
- Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires, Unsam Edita.
- Perissinotto, Renato; Adriano Codato y Mariana Gené (2020). “Quando o contexto importa: análise do turnover ministerial na Argentina e no Brasil após a redemocratização”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 35, nº 104, pp. 1-24.
- Persello, Ana Virginia (2007). *Historia del radicalismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann (comp.) (2012), *Los saberes del Estado*. Buenos Aires, Edhasa.
- Pomares, Julia et al. (2014). “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983”. *Documentos de Políticas Públicas del CIPPEC* N° 139.
- Salerno, Agustín (2020). “La cara social de la nueva derecha. Perfiles políticos, atributos de gestión socio-asistencial del PRO y de Cambiemos en la Nación, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires (2007-2019)”, Tesis de Doctorado en Sociología, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.
- Vera, Sofía y Miguel Carreras (2018), “Cooperative but non-partisan: portfolio allocation in Perú (1980-2016)”. En Camerlo, M. y C. Martínez Gallardo (comps.) *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*. London, Routledge, 111-138.
- Vommaro, Gabriel y Mariana Gené (2017). “Argentina: el año de Cambiemos”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 37, nº 2, pp. 227-249.
- Vommaro, Gabriel (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires, Siglo XXI.