



**JUAN ABAL MEDINA  
MARÍA LAURA EBERHARDT  
ANDREA ARIZA**

# **Ministros y ministerios en los comienzos del Estado argentino**

**Composición y estabilidad de los gabinetes  
presidenciales (1862-1955)**

**prometeo**  
libros



MINISTROS Y MINISTERIOS EN LOS COMIENZOS  
DEL ESTADO ARGENTINO



Juan Abal Medina, María Laura Eberhardt  
y Andrea Ariza

# Ministros y ministerios en los comienzos del Estado argentino

Composición y estabilidad  
de los gabinetes presidenciales  
(1862-1955)

prometeo  
libros

Abal Medina, Juan Manuel

Ministros y ministerios en los comienzos del Estado argentino : composición y estabilidad de los gabinetes presidenciales, 1862-1955 / Juan Manuel Abal Medina ; María Laura Eberhardt ; Andrea Ariza. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo Libros, 2022.

Libro digital, PDF - (Democracia, partidos y elecciones / Alejandro Tullio)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-816-465-6

1. Ciencia Política. 2. Historia Política Argentina. 3. Estado Argentino. I. Eberhardt, María Laura II. Ariza, Andrea III. Título  
CDD 320.09

Colección: Democracia, partidos y elecciones

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Luciana Cicerone

Diseño de portada: Renato Tarditti

© De esta edición, Prometeo Libros, 2022

Pringles 521 (C1183AEI), Buenos Aires, Argentina

Tel: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297

editorial@treintadiezes.com

www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

# Índice

Resumen.....	11
Prólogo, por <i>María Eugenia Coutinho</i> .....	13
Historia política y construcción del Estado argentino, 1862 a 1955, por <i>Silvana Ablin</i> .....	17
<b>CAPÍTULO 1</b>	
Introducción y estado de la cuestión .....	43
Introducción .....	43
Estado de la cuestión .....	45
<b>CAPÍTULO 2</b>	
Los Índices de Estabilidad del Gabinete.....	55
El Índice de Estabilidad del Gabinete (IEG) .....	55
Detalles Metodológicos.....	56
El Índice de Estabilidad por Cartera (IEC).....	59
<b>CAPÍTULO 3</b>	
Gabinetes y ministros del primer tramo: 1862-1898.....	61
Encuadre histórico político .....	61
Ministerios y ministros en la Constitución Nacional de 1853 .....	65
Composición de los gabinetes del primer tramo .....	67
Bartolomé Mitre (1862-1868) .....	67
Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874) .....	70
Nicolás Avellaneda (1874-1880) .....	72
Julio Argentino Roca (1880-1886) .....	74
Miguel Juárez Celman (1886-1890) .....	76
Carlos Pellegrini (1890-1892) .....	78
Luis Sáenz Peña (1892-1895) .....	79
José Evaristo Uriburu (1895-1898).....	81

El IEG del primer tramo .....	82
El IEC del primer tramo .....	83
Conclusiones.....	85
<b>CAPÍTULO 4</b>	
Gabinetes y ministros del segundo tramo: 1898-1949.....	87
<i>Segundo tramo (primer periodo): 1898-1930</i>	
Encuadre histórico político .....	87
La reforma constitucional de 1898.....	91
Composición de los gabinetes del primer periodo (segundo tramo) .....	91
Julio Argentino Roca (1898-1904) .....	92
Manuel Quintana (1904-1906) .....	93
José Figueroa Alcorta (1906-1910) .....	94
Roque Sáenz Peña (1910-1914) .....	97
Victorino de la Plaza (de 1914 a 1916) .....	99
Hipólito Yrigoyen (1916-1922) .....	100
Marcelo Torcuato de Alvear (1922-1928) .....	103
Hipólito Yrigoyen (1928-1930) .....	104
El IEG del segundo tramo (primer periodo) .....	106
El IEC del segundo tramo (primer periodo).....	108
Conclusiones .....	110
Conclusiones adicionales: panorama general desde el comienzo (1862-1930) .....	114
<i>Segundo tramo (segundo periodo): 1930-1949</i>	
Encuadre histórico político .....	116
La reforma constitucional de 1949.....	122
Composición de los gabinetes del segundo tramo (segundo periodo) .....	123
José Félix Uriburu (1930-1932) .....	124
Agustín Pedro Justo (1932-1938) .....	126
Roberto Marcelino Ortiz (1938-1940) .....	128
Ramón Antonio (S.) Castillo (1940-1943) .....	130
Pedro Pablo Ramírez (1943-1944) .....	132
Edelmiro Julián Farrell (1944-1946) .....	134
Juan Domingo Perón (1946-1952) .....	137
Primer subperiodo (1946-1949) del primer mandato .....	137
Segundo subperiodo (1949-1952) del primer mandato .....	137
Juan Domingo Perón (1952-1955).....	140

Primer subperiodo (1952-1/07/1955) del segundo mandato .....	140
Segundo subperiodo (1/07/1955-24/09/1955) del segundo mandato .....	141
El IEG del segundo tramo (segundo periodo) .....	144
El IEC del segundo tramo (segundo periodo) .....	147
Conclusiones.....	149
 <b>CAPÍTULO 5</b>	
Apreciaciones generales sobre la estabilidad de los gabinetes y carteras entre todos los tramos y periodos (1862-1955).....	153
 Bibliografía .....	 161



## Resumen

Este libro forma parte de una investigación más amplia que se propone relevar y analizar la composición y estabilidad de los gabinetes de ministros de los titulares del Ejecutivo Nacional argentino en el período 1862-2015. En este volumen abordaremos específicamente la primera mitad de dicho período, que va de 1862 a 1949, en la cual la cantidad de los ministerios estaba fijada por la Constitución nacional: cinco de 1862 a 1898, y ocho de 1898 a 1949.

Los objetivos perseguidos en esta obra son dos. El primero es descriptivo y consiste en dar cuenta acerca de qué ministros fueron designados a nivel nacional en la Argentina por los sucesivos gobernantes, así como consignar al frente de qué carteras estuvo cada uno y durante cuánto tiempo. La fuente principal de información a utilizar 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. Para sistematizar los datos contenidos en dichas Actas, se realiza un cuadro por cada presidencia en el que se consignan las fechas de entrada y salida de cada ministro en cada cartera. La sistematización de los datos provenientes de esta fuente oficial nos permitirá poner a disposición del público la información precisa sobre la composición de los gabinetes presidenciales, a fin de despejar todos los errores, imprecisiones e inconsistencias arrastradas por los diversos trabajos publicados hasta hoy sobre el tema.

El segundo objetivo, de tipo analítico, consiste en proponer y aplicar un Índice de Estabilidad de los Gabinetes, destinado a medir el grado de

estabilidad / inestabilidad de los gabinetes de los sucesivos gobernantes argentinos. Sobre sus resultados se realizará luego una evaluación y estudio de las distintas presidencias, a fin de determinar qué gobernantes tuvieron los gabinetes más estables, si existen patrones de estabilidad distintivos entre gobiernos *de jure* y gobiernos *de facto*, qué departamentos fueron los más inestables y cuáles fueron los principales motivos de los cambios de titulares de las diversas carteras.

Los aportes de este libro pretenden ser originales y relevantes, en tanto hasta el momento no existen trabajos similares sobre la conformación de los gabinetes presidenciales en la Argentina que hayan tomado como insumo la fuente oficial primordial de registro de entradas y salidas de ministros por cada presidencia: las mencionadas Actas. La originalidad de esta obra se sustenta también en el diseño y aplicación del Índice de Estabilidad del Gabinete, que permite medir y comparar el grado de estabilidad de los gabinetes por cada presidente, aún entre gobiernos democráticos y dictatoriales, entre presidencias de diversa duración, y entre gabinetes con diferente cantidad de ministerios según la Constitución.

## Prólogo

*María Eugenia Coutinho*

La autoridad del presidente sobre el gabinete es uno de los poderes unilaterales que caracterizan a las democracias presidenciales. Los jefes de Estado utilizan las designaciones de ministros como una herramienta central para dar señales sobre la orientación del gobierno, para implementar su agenda de políticas públicas y para obtener apoyo político y generar condiciones de gobernabilidad.

Sin embargo, el estudio de los gabinetes de ministros del Poder Ejecutivo desde una perspectiva politológica, en América Latina en general y en la Argentina en particular, es relativamente reciente. Habiendo ocupado un lugar marginal en los estudios comparados de sistemas presidenciales, recién en los últimos veinte años, la agenda incorporó a los gabinetes como una cuestión relevante, especialmente a partir de las experiencias de coalición en la región, en las cuales los ministerios son un recurso para obtener soportes legislativos en contextos de gobiernos minoritarios. Otras líneas de investigación destacadas son los estudios sobre reclutamiento y perfiles de los ministros y los referidos a los cambios de gabinete.

En nuestro país, los avances en estas agendas son aún incipientes, particularmente en lo relacionado con la dinámica de los cambios de gabinete y la estabilidad o inestabilidad de los ministros. Pero además, a pesar de la continuidad histórica de la institución ministerial, los trabajos más relevantes se han concentrado en el período que se inicia con la democratización. Por esta razón, este libro es una importante contribución en varios

sentidos. A partir del análisis de la estabilidad/inestabilidad ministerial, completa y enriquece esta agenda de investigación aportando además herramientas analíticas como es el Índice de Estabilidad Ministerial (IEM) y el índice de Estabilidad de Carteras (IEC), que permiten realizar comparaciones de la dinámica de los cambios de gabinete a lo largo del tiempo y entre diferentes presidencias. Por otra parte, el período que abarca la investigación salda a su vez la ausencia de estudios sobre los gabinetes anteriores a la democratización e incluye además a los gobiernos *de facto*, permitiendo la indagación sobre eventuales patrones diferenciados. Asimismo, provee precisión y evita inconsistencias en los datos, tan frecuentes en esta materia, a partir de la utilización como fuente de las actas de juramento de los miembros del gobierno de la Escribanía General de Gobierno nacional.

¿Por qué importa estudiar la estabilidad del gabinete? Más allá del rol que tiene su conformación al inicio de una gestión, la potencialidad estratégica de los cambios de ministros se mantiene a lo largo del ciclo de vida de un gobierno. El cambio en el elenco ministerial es un recurso fundamental en manos de los presidentes para responder de manera reactiva o proactiva a crisis, *shocks* externos o cambios en el escenario político y de las políticas públicas. Son una suerte de “válvula de escape” que le permite oxigenar la administración, asegurar o recuperar la gobernabilidad, la credibilidad y el apoyo de la opinión pública. En este sentido, la contextualización histórica de la estabilidad de los gabinetes que se realiza en el trabajo, permite detectar que los presidentes apelaron a este recurso con diferente intensidad como respuestas a crisis económicas, guerras, conflictos territoriales, tensiones interpartidarias e intrapartidarias, fueron un puente para generar coaliciones y para ampliar la base de sustentación de los gobiernos. Pero además los datos presentados muestran que la inestabilidad del gabinete no es un fenómeno restringido a los gobiernos democráticos sino también está presente en los gobiernos *de facto*, como se observa a partir del golpe de estado de 1930. Entre 1930 y 1955, los gabinetes más inestables fueron los de los gobiernos no democráticos. Este es un aporte que abre una puerta para futuras investigaciones sobre las dinámicas intra-ejecutivo de los gobiernos *de facto*.

Una valiosa contribución de la investigación es que pone en perspectiva histórica la importancia de la institución ministerial y del gabinete permitiendo realizar una evaluación de su trayectoria. Durante los años de la denominada “República Liberal-Conservadora”, los ministros tenían un destacado protagonismo, no solo por la envergadura política de quienes ocupaban el cargo, sino por la relevancia de su actuación en el esquema institucional para generar acuerdos políticos e interactuar con el Poder Legislativo. Esta centralidad de los ministros en el diseño institucional del

presidencialismo argentino fue incluso objeto de análisis en 1910 cuando el primer número de la “Revista Argentina de Ciencias Políticas” fue destinado a analizar la función constitucional de los ministros. Allí algunos de los autores, -promotores del parlamentarismo como Rodolfo Rivarola-, llegaban a cuestionar la unipersonalidad del Poder Ejecutivo a partir de la disposición constitucional del refrendo y legalización de los ministros para que los actos del presidente tengan eficacia. Los ministros eran concebidos como un freno a la predominancia presidencial y al personalismo. Esto cambiaría a partir del surgimiento de nuevos liderazgos, como ocurre a partir de la presidencia de Hipólito Yrigoyen, y se consolida en la última presidencia analizada, la de Juan Domingo Perón. Los ministros pasan a tener una relación claramente jerárquica con el presidente.

Asimismo, esta investigación también permite apreciar la evolución que tuvo el diseño del gabinete a lo largo del tiempo. Durante el período histórico que se analiza se producen importantes cambios institucionales y normativos en la organización de la cúspide del Ejecutivo. Desde las cinco carteras definidas por la Constitución Nacional de 1853/60, a las ocho que dispuso la reforma de 1898, finalmente en 1949 se eliminó toda restricción quedando la cantidad de ministerios librada a una ley del Congreso lo que resultó en un gabinete expandido y especializado con veinte ministerios. Estos cambios no son ajenos a las transformaciones en el sistema productivo argentino, al escenario mundial y a un renovado rol del estado. La evolución en la organización da cuenta de la mayor complejidad de la acción estatal y de las prioridades establecidas por el gobierno.

En suma, *Ministros y ministerios en los comienzos del estado argentino. Composición y estabilidad de los gabinetes presidenciales (1862-1955)* es un valioso aporte para quienes quieren adentrarse en el estudio de la institución ministerial en Argentina. Los autores ofrecen un material inédito y sumamente relevante para profundizar la agenda de los estudios sobre los gabinetes en Argentina en sus diferentes dimensiones. A partir de los datos que se presentan en este trabajo, relevados con precisión y rigurosidad, será posible avanzar en otros aspectos de la agenda, que está en plena construcción.



## Historia política y construcción del Estado argentino, 1862 a 1955

*Silvana Ablin (UBA)*

Las elecciones jugaron un rol destacado en la vida política del siglo XIX latinoamericano. Desde la década de 1990, la historia política renovó y amplió sus estudios sobre los sistemas y las prácticas políticas del periodo, iluminando sus sentidos para los actores; sentidos que la mayor parte de la historiografía previa encontraba irrelevantes. Por ejemplo, estudiar por qué consideraba al fraude como la explicación suficiente del funcionamiento político.<sup>1</sup> Por el contrario, si el fraude electoral, que daba por ganador a un candidato, era denunciado por otro, se debía a que las elecciones tenían sentido, aun para quienes padecían esas trampas y, sobre todo, para el juego político de las elites. Dicho juego, era ahora examinado por los historiadores a través de las redes de relaciones tejidas desde las capitales hacia los niveles provinciales y locales, en búsqueda tanto del control del poder mediante el fraude como de la legitimación de los nuevos estados (Safford, 2000 [1985]). Realmente novedosos, estos enfoques abrevaron

<sup>1</sup> Tres compilaciones, con contribuciones de historiadores de distintas latitudes, dan cuenta del impulso inicial de esa historia política renovada que continúa hasta el presente: Marcello Carmagnani (coord.) (1993), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, FCE, México; Antonio Annino (coord.) (1995). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, FCE, Buenos Aires; Hilda Sabato (coord.) (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, FCE, México.