

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Revisando los gabinetes de ministros argentinos. ¿Igualdad o desigualdad en la representación por provincia?(*)

POR JUAN MANUEL ABAL MEDINA(**),
ANDREA ARIZA(***) , MARÍA EUGENIA COUTINHO(****)
Y MARÍA LAURA EBERHARDT(*****)(*****)

Sumario: I. Introducción.- II. Más allá de la pertenencia partidaria. El gabinete como arena para la representación regional.- III. Datos y aspectos metodológicos.- IV. La dimensión territorial de los gabinetes ministeriales en Argentina. Una primera aproximación a partir de los datos históricos.- V. Conclusiones.- VI. Referencias.- VII. Anexos.

(*) Este artículo es resultado de la investigación del Proyecto UBACyT: “Gobiernos, gabinetes y partidos en la Argentina: 1862-2019”. Director: Juan Abal Medina, Codirectora: María Laura Eberhardt. Integrantes: María Eugenia Coutinho, Andrea Ariza, Patricio López. Investigación Básica; Facultad de Ciencias Sociales-UBA; Programación Científica 2020, Período 01/2020-12/2023, RESCS-2020-345-E-UBA-REC.

(**) Doctor en Ciencia Política (FLACSO México en asociación con la Universidad de Georgetown). Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Prof. Titular Regular de Sistemas Políticos Comparados y Ciencia Política (UBA). Investigador Independiente del CONICET y de la UBA, con categoría I. Experto nacional V-Dem. Director de Proyecto PICT y de Proyecto UBACyT.

(***) Magíster en Teoría Política y Social. Lic. y Prof. en Sociología (UBA). Becaria Doctoral del CONICET en el Instituto de Investigaciones Políticas (IIP) de la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM). Prof. adjunta de Historia económica y social (UNAB).

(****) Politóloga, Universidad Católica Argentina (UCA). Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UDeSA) y estudios de doctorado en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Prof. invitada en las universidades Torcuato Di Tella y San Andrés.

(*****) Posdoctorado de la Facultad de Derecho (UBA). Doctora por la Facultad de Derecho (UBA). Doctora en Ciencia Política (UNSAM). Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO). Lic. en Ciencia Política (UBA). Investigadora del CONICET. Prof. en UBA y UNAJ. Directora de Proyecto PICTO. Co-Directora de Proyecto UBACyT. Realizó estancias de investigación posdoctoral en la Universitat de Girona, en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad de Salamanca.

(*****) Este trabajo ha contado con la imprescindible colaboración de Patricio López Pérez, estudiante de Ciencia Política (UBA) y Asesor de comunicación política en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Resumen: el origen provincial de los ministros es en Argentina una dimensión escasamente abordada por la creciente agenda de estudios sobre gabinetes ministeriales. Desde sus inicios, esta república federal evidencia marcadas disparidades interprovinciales en población y recursos. Esta desproporción supone la primacía de un centro metropolitano asentado entre la Ciudad y la provincia de Buenos Aires, que ha sido el lugar preponderante de proveniencia de la elite dirigente. Este artículo apunta a reducir tal déficit, analizando la composición de todos los gabinetes (tanto de gobiernos democráticos como *de facto*) en función del origen territorial de los ministros. A partir de una base de datos propia e inédita, que registra todas las designaciones ministeriales entre 1852 y 2019 se muestra que la composición histórica de los gabinetes da cuenta de una mayoría de ministros venidos de ese centro. Finalmente, incorporamos la noción de representación regional, útil para estudiar federaciones o países descentralizados.

Palabras claves: gabinetes de Ministros - federalismo - origen provincial - representación territorial - Argentina

Reviewing the argentine cabinets of ministers. Equality or inequality in representation by province?

Abstract: *the provincial origin of ministers is in Argentina a dimension barely addressed by the growing agenda of studies on ministerial cabinets. Since its inception, this federal republic has evidenced marked interprovincial disparities in population and resources. This disproportion supposes the primacy of a metropolitan center located between the City and the province of Buenos Aires, which has been the predominant place of origin of the ruling elite. This article aims to reduce such a deficit, analyzing the composition of all cabinets (both, democratic and dictatorial governments) based on the territorial origin of the ministers. Based on its own and unpublished database, which records all ministerial appointments between 1852 and 2019, it is shown that the historical composition of the cabinets accounts for a majority of ministers coming from that center. Finally, we incorporate the notion of regional representation, useful for studying federations or decentralized countries.*

Keywords: *cabinets of ministers - federalism - provincial origin - territorial representation - Argentina*

I. Introducción

La República Argentina es una federación robusta, pero con grandes heterogeneidades y asimetrías interprovinciales y una primacía de un centro metropolitano asentado entre la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires. Estas distorsiones tienen raíces históricas y se han reflejado en múltiples dimensiones, incluyendo la composición de las elites políticas y gubernamentales.

En los últimos años se ha concentrado la atención acerca de una tendencia creciente: la preeminencia de ministros provenientes de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los gabinetes presidenciales. En efecto, desde principios de este siglo las administraciones muestran una presencia predominante de ministros originarios de estos distritos. Según algunos observadores, este es un rasgo que afecta el esquema federal del país.

Al respecto cabe realizar algunas preguntas. En primer lugar: ¿es este un fenómeno nuevo y reciente? Al ampliar el período de análisis hasta los orígenes de la organización nacional (1862) se observa que esta tendencia hacia una integración de gabinetes desequilibrada territorialmente es, en promedio, la predominante y se ha repetido con diferente intensidad a lo largo de la historia. En segundo lugar, el esquema federal ¿implica necesariamente un reparto equilibrado territorial en la composición de los gabinetes? Esto último supone un criterio normativo de equidad, aunque podría desconocer dinámicas diferenciadas y coalicionales.

Como reconoce la literatura, las designaciones ministeriales constituyen un recurso para generar gobernabilidad y representación. Para ese fin, importa, no solo la pertenencia partidaria, sino, también, rasgos individuales (género, relaciones sectoriales, etnias, etc.). En este sentido, en las federaciones y países fuertemente descentralizados y con identidades regionales intensas, el origen regional de los ministros comporta una caracterización que implica preferencias específicas y orientaciones particulares en políticas públicas. Sin embargo, la creciente literatura local sobre la composición y dinámicas de los gabinetes ministeriales no ha abordado el origen regional de los ministros. Quizás, no es la idea de un gabinete paritario entre provincias la que mejor explore la cuestión regional en los gabinetes, sino la posibilidad de representación territorial.

Con el objetivo de contribuir a saldar la escasa atención prestada a esta dimensión de los gabinetes presidenciales en Argentina, al menos desde una perspectiva politológica, proponemos analizar el origen provincial de los ministros de los gabinetes presidenciales entre 1862 y finales de 2019, incluyendo tanto los gobiernos constitucionales como los de facto. El objetivo es detectar la proporcionalidad/desproporcionalidad existente entre Buenos Aires y el resto de los distritos en lo que hace a su presencia en los gabinetes presidenciales, y explorar de manera preliminar patrones históricos que en el futuro puedan ser desarrollados con mayor profundidad para generar hipótesis a verificar.

La principal contribución del artículo es ofrecer una aproximación exploratoria y descriptiva del estudio del origen provincial de los ministros del gabinete argentino en un período de tiempo extenso, a partir de una fuente que provee información precisa y oficial. Asimismo, incorpora para el análisis el concepto de representación territorial, ausente en los estudios realizados hasta el momento.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la próxima sección se discuten los antecedentes de la literatura sobre la composición regional de los gabinetes y se introduce el concepto de representación regional. Luego, se presentan los datos, las fuentes utilizadas y el abordaje metodológico. En la tercera sección, se analizan los datos y se exponen algunos patrones detectados que pueden conformar una futura agenda de investigación. Finalmente, se presentan las conclusiones.

II. Más allá de la pertenencia partidaria. El gabinete como arena para la representación regional

A través de la designación de los ministros en el gabinete, los presidentes pueden obtener, al menos, tres tipos de recursos: gobernabilidad, conocimiento técnico y lealtad (Camerlo y Pérez Liñán, 2015). Con respecto a la gobernabilidad, la ciencia política en la región se ha enfocado especialmente en la afiliación política y partidaria de los ministros quienes pueden ser convocados al gabinete para sumar apoyo político, ampliando de esa manera el contingente legislativo de presidentes minoritarios. Es lo que se denomina “presidencialismo de coalición”, presente en varios países de la región (Abranches, 1988; Chasquetti, 2008). En el caso argentino en particular, con sistemas de partidos menos institucionalizados y donde predominan identificaciones partidistas débiles, estos mecanismos coalicionales no suelen producirse, aún en situaciones de gobiernos minoritarios (Camerlo, 2013; Camerlo y Coutinho, 2018; Ollier y Palumbo, 2016).

Pero la afiliación partidaria no es el único recurso para aportar gobernabilidad, y no todas las estrategias presidenciales de conformación de los gabinetes están destinadas a obtener apoyo legislativo. Los ministros pueden aportar recursos de otra índole y ofrecer redes y conexiones con otros actores u organizaciones que resultan valiosos en determinados contextos y que operan como señal de la importancia que los presidentes le atribuyen a esos grupos (Borrelli, 2002; Camerlo, 2013; Camerlo y Martínez Gallardo, 2018; De Luca, 2011).

En este sentido, más allá de la afiliación partidaria, los ministros pueden aportar apoyos que provienen de sus propias trayectorias y características biográficas. Para analizar esta dimensión, en Argentina, desde la sociología de las elites, existe una importante y consolidada tradición de investigación sobre la composición de los gabinetes a partir de atributos e itinerarios individuales de los ministros, que incluyen, entre otros, género, edad, educación, profesión y origen social (Giorgi, 2014; Gené, 2021; Heredia y Gené, 2008; Heredia *et al*, 2012; De Imaz, 1964; Perelmiter, 2016; Canelo y Castellani, 2016; Canelo, 2020).

En los presidencialismos federales, el legislativo, por su origen electivo, suele ser considerado el poder paradigmático de la representación. Sin embargo, el

gabinete de ministros también es capaz de desempeñar una función representativa en tanto puede reflejar la diversidad de la sociedad. En este marco, el origen regional de los ministros, especialmente en sistemas federales, adquiere una importancia significativa. El pionero trabajo de Richard Fenno (1959) sobre los gabinetes en Estados Unidos, considera a la representatividad geográfica como una de las dimensiones que los presidentes deben balancear a la hora de organizar su gabinete. En ese marco, las diferencias históricas entre los estados del norte y del sur y las particularidades de las regiones este y oeste, han tenido, no solo implicancias político partidarias, sino también, de orientación de políticas públicas. La importancia política de los estados (por ejemplo, New York, Ohio, Illinois, Pennsylvania) se ve reflejada en su representación en el gabinete, aunque su presencia debe ser equilibrada. Fenno sostiene, además, que el criterio geográfico interactúa con factores socioeconómicos, encontrando ciertos patrones en la selección de secretarios para las Secretaría de Comercio y de Trabajo que provienen de estados industrializados.

En el mismo sentido, Jeffrey Cohen (1988) sostiene que el aspecto regional desempeña un papel importante en la política estadounidense. Del análisis sistemático de la composición territorial de los gabinetes encuentra algunos patrones, como, por ejemplo, cierto sesgo a favor de la elección de ministros de la misma región que la del presidente y según la fortaleza de los partidos en las diversas regiones. Asimismo, apunta que la importancia de los gabinetes radica, fundamentalmente, en sus cualidades representativas. Los miembros del gabinete representan a determinados grupos o colectivos de manera simbólica, lo que, a su vez, implica cierta orientación esperada de las políticas públicas. De este modo, algunos rasgos del perfil individual de un ministro, en términos sociales, de género, de raza, y otros, puede convertirse también en una poderosa señal. En este marco se inscriben trabajos más recientes que incorporan a la agenda de investigación cuestiones como la presencia de mujeres en los gabinetes (Canelo, 2020; Borrelli, 2002; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005; Basabe-Serrano, 2020).

En la región, Brasil es quizás la federación que más ha avanzado en la investigación de esta agenda. Abranches (1988), en uno de los estudios más influyentes de la ciencia política de ese país, sostiene que la selección de ministros involucra dos elementos: los partidarios y los regionales (estaduales). En este trabajo, y en otros como los de Soares (1973) y los de Souza (2006), que abarcaron los períodos de la Nueva República (1945-1964) y los gobiernos militares (1964-1985), se destaca, por ejemplo, la preponderancia en los gabinetes de los estados más ricos, especialmente del Sudeste y San Pablo. Ames (2001) por otra parte, sostiene que estas prácticas se mantuvieron en el período democrático. Los paulistas no están sobre-representados en los ministerios, pero ocupan los cargos más importantes: los ministerios de Finanzas, de Planeamiento, de Obras Públicas y el Banco Central.

Estudios más recientes confirmaron parcialmente algunas de estas hipótesis, verificando la predominancia de las regiones más ricas en los ministerios, y en algunos en particular (Meneguello, 1998; Amorim, 2004; Amorim y Santos, 2013; Neiva y Hiroi, 2020). Otros autores sostienen que esta preponderancia de ciertos estados está destinada a compensar su subrepresentación en el legislativo.

Por otra parte, la cuestión del origen territorial de los ministros también es objeto de estudio en sistemas unitarios descentralizados o con diferencias regionales muy marcadas, como España (Rodríguez Teruel, 2011) e Italia (Tronconi y Verzichelli, 2021). En el caso italiano, los autores destacan que, durante una parte de su historia, el país tuvo una representación territorial en el gabinete que tendía a ser proporcional, aunque esta tendencia se vio alterada por la composición de las coaliciones de partidos que se alternaron en el gobierno desde 1996, tendiendo a sobrerrepresentar algunas regiones, y, más recientemente, por la presencia de tecnócratas.

Volviendo al caso argentino, a pesar de ser un país federal, heterogéneo y con fuertes asimetrías regionales, la agenda de estudios sobre la conformación de los gabinetes no se ha detenido en el análisis del origen provincial de los ministros. Considerando que este trabajo abarca períodos en los cuales los partidos políticos no han tenido la misma relevancia ni grados de institucionalización semejantes al actual, la procedencia geográfica de los ministros puede resultar un factor significativo para profundizar el análisis de la dinámica de la conformación de los gabinetes argentinos a lo largo del tiempo.

III. Datos y aspectos metodológicos

Este trabajo abarca la totalidad de los ministros designados en los gobiernos democráticos y *de facto* en el período 1862-2019, es decir, hasta la finalización de la presidencia de Mauricio Macri, con información proveniente de la base de datos *Gabinetes de la República Argentina*, elaborada a partir de las actas oficiales de la Escribanía General de Gobierno de la Nación y que ha tenido una primera elaboración en el libro de Abal Medina, Eberhardt y Ariza (2021). Estas actas constituyen una fuente confiable y precisa para determinar los datos de los ministros que ocuparon cargos en los gabinetes, las fechas de designación y finalización, así como también, algunos elementos de sus perfiles.

En total, se incluyen 48 presidencias: 35 constitucionales y 13 *de facto*, a lo largo de 157 años. No se incorporan al análisis las “presidencias” interinas (1) (nueve

(1) Estos individuos no reciben el nombre de presidentes en las Actas, sino que se presentan como “a cargo del Poder Ejecutivo”.

casos), es decir, aquellas encabezadas por presidentes que, de manera momentánea, por la ley de acefalía u otra vía, ejercieron el cargo al solo efecto de convocar a la Asamblea Legislativa o a elecciones populares para elegir a un nuevo presidente. La unidad de análisis es cada designación ministerial, lo cual implica que un individuo puede haber ocupado un mismo cargo más de una vez o varios cargos diferentes. El estudio abarca un total de 848 designaciones ministeriales, que cubren el 94% de los casos. Se excluyen los ministros no nacidos en la Argentina y otros sobre los cuales no existen datos sobre su origen (48 casos).

Para determinar el origen territorial de los ministros se consigna la provincia de nacimiento, aun conociendo las limitaciones de esta decisión. Es probable que el distrito en el cual el ministro desarrolló su carrera política fuera una medida más apropiada para determinar el peso del factor regional en los gabinetes. Pero esta estrategia presenta dificultades, tanto a la hora de recoger la información con precisión (tratándose de un período de tiempo tan extenso), como para determinar qué distrito se considera cuando el individuo realizó su carrera en más de uno.

Por otra parte, la cantidad de provincias ha variado en el tiempo. Mientras que al inicio del período observado eran 14 distritos (Buenos Aires y 13 provincias), en la actualidad, son 24: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A los fines de simplificar el análisis y considerando el objetivo de este trabajo, cuando mencionamos “Buenos Aires” nos referimos a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad de Buenos Aires, mientras que al resto de los distritos los denominamos “no Buenos Aires”, los que, a su vez, son agrupadas en regiones: Centro, Noreste (NEA), Noroeste (NOA), Cuyo y Patagonia. (2)

Asimismo, en tanto en el período analizado el diseño del gabinete ha sufrido numerosas modificaciones (tanto en la cantidad de carteras como en la distribución de competencias y denominaciones), agrupamos los ministerios en 14 áreas, por afinidad de sus competencias (Anexo I).

IV. La dimensión territorial de los gabinetes ministeriales en Argentina. Una primera aproximación a partir de los datos históricos

Los marcados desequilibrios del federalismo argentino por la desigual distribución de población y recursos entre las provincias se reflejan también en la composición de las élites políticas. En este sentido, la preeminencia de Buenos Aires (provincia y Ciudad de Buenos Aires, desde su federalización) es elocuente

(2) Las regiones se integran de la siguiente manera: Centro: Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. NEA: Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa. NOA: Jujuy, Salta, La Rioja y Catamarca. Cuyo: San Juan, San Luis y Mendoza. Patagonia: La Pampa, Neuquén, Chubut, Rio Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

al analizar el origen provincial de presidentes y ministros durante la mayor parte del periodo analizado. En lo que respecta a los primeros mandatarios, en total, entre 1862 y 2019, casi el 60% de las 48 presidencias (democráticas y *de facto*) fueron encabezadas por individuos nacidos en Buenos Aires (Tabla 1).

Tabla 1. Presidentes democráticos y de facto según región de nacimiento 1862 -2019

	N	%
Buenos Aires	28	58,3
No Buenos Aires	20	41,7
Total	48	100,0

Fuente: elaboración propia.

No obstante, este patrón presenta excepciones. Por ejemplo, entre 1862 y 1916, en las etapas denominadas Organización Nacional y Orden Conservador, obedeciendo a una dinámica histórica específica, la relación es la inversa, prevaleciendo los presidentes oriundos del interior (61,5%) (Botana, 2012). Desde entonces y hasta la actualidad, con la excepción de los años de la Década Infame (1930-1943), la tendencia prevaleciente es el predominio de presidentes originarios de Buenos Aires.

En lo que respecta a nuestro objeto primario de análisis, los gabinetes de ministros, el predominio de Buenos Aires es aún más marcado. Entre 1862 y 2019, durante las 48 presidencias analizadas, el 62% de los ministros fueron originarios de Buenos Aires, y el 38%, del resto de las provincias (Tabla 2). Este rasgo puede ser analizado en contexto histórico, aunque no deja de ser un elemento que atraviesa diversos momentos y características institucionales y de régimen.

Tabla 2. Ministros del gabinete según región de nacimiento. 1862-2019

	N	%
Buenos Aires	527	62,1
No Buenos Aires	321	37,9
Total	848	100,0

Fuente: elaboración propia.

Esta distorsión en el origen regional de los ministros supera incluso el desequilibrio demográfico que ha caracterizado a la federación argentina en el período observado. En la Tabla 3 se presenta el porcentaje de población que concentra Buenos Aires y el porcentaje promedio de ministros provenientes de esa región en

la etapa histórica correspondiente (para facilitar el análisis se separó el período en etapas históricas, ver Anexo II). Se puede apreciar que la presencia de ministros originarios de Buenos Aires ha tendido a estar significativamente sobrerrepresentada con respecto a la población. El peso demográfico de Buenos Aires alcanza valores superiores al 45% desde principios del siglo XX (Censo de 1914), pero la proporción de ministros originarios de esta región siempre ha sido significativamente superior, con la excepción de los años 90, durante la presidencia de Carlos Menem (PJ). Es más, aun cuando en los primeros años analizados, y según los datos del primer censo de 1869, Buenos Aires (solo la provincia en ese entonces) concentraba el 27% de la población, el promedio de ministros bonaerenses entre 1862 y 1880 era del 56%.

Tabla 3. Relación entre % de población de Buenos Aires según censos y % promedio de ministros nacidos en Buenos Aires en ese período histórico

	1869	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
% Población BA	27,0	45,7	45,6	48,6	50,3	45,4	47,7	45,8	45,8
% Ministros BA promedio periodo histórico*	55,9	51,6	73,6	60,7	55,7	72,3	44,4	68,6	75,7

Fuente: elaboración propia.

Pero la agregación en períodos históricos oculta significativas variaciones entre administraciones, aun en aquellas que pertenecen a un mismo signo político y hasta de un mismo presidente. Para facilitar la comparación diacrónica de la representación territorial en los distintos gobiernos, utilizamos un índice de representación territorial del gabinete (IRTG, en adelante) que consiste en la diferencia entre el porcentaje de ministros nacidos en las provincias del interior y el porcentaje de ministros nacidos en Buenos Aires (ciudad y provincia). A mayor valor, mayor representación en el gabinete de ministros de provincias del interior, y, a menor valor, mayor sobrerrepresentación de Buenos Aires.

La Tabla 4 contiene los datos de origen regional de los ministros para cada una de las 48 presidencias en porcentajes y en valores del IRTG. El total del IRTG es de -24,19, lo que muestra de manera inequívoca la sobrerrepresentación de Buenos Aires como región de origen de los ministros, o, lo que es lo mismo, la débil presencia de las provincias del interior en el gabinete. Pero también se observa una marcada dispersión de los valores. La representación de las provincias del interior en el gabinete oscila entre un IRTG máximo de 33,33, que comparten la primera presidencia de Roca y la de Illia, y un mínimo de -77,78, del gobierno de facto de Galtieri. Hay presidencias en las que los gabinetes se componen principalmente por ministros bonaerenses, en una proporción cercana al 90% (Bignone, durante

la dictadura 1976-1983 y CFK I) y presidencias en las que apenas superan el 30% (Illia, Roca I, Cámpora).

Tabla 4. Origen provincial de los ministros y IRTG. 1862-2019

Presidente	Ministros BA		Ministros No BA		Total	IRTG
	N	%	N	%		
Bartolomé Mitre	7	70,00	3	30,00	10	-40,00
D.F. Sarmiento	4	44,44	5	55,56	9	11,11
Avellaneda	8	53,33	7	46,67	15	-6,67
Roca I	4	33,33	8	66,67	12	33,33
Juárez Celman	5	35,71	9	64,29	14	28,57
C. Pellegrini	5	55,56	4	44,44	9	-11,11
L. Saézn Peña	17	73,91	6	26,09	23	-47,83
J. E. Uriburu	6	75,00	2	25,00	8	-50,00
J. A Roca II	8	42,11	11	57,89	19	15,79
M. Quintana	3	42,86	4	57,14	7	14,29
J. F. Alcorta	13	52,00	12	48,00	25	-4,00
R. Sáenz Peña	7	50,00	7	50,00	14	0,00
V. de la Plaza	5	55,56	4	44,44	9	-11,11
H. Yrigoyen I	9	60,00	6	40,00	15	-20,00
M. T de Alvear	4	50,00	4	50,00	8	0,00
H. Yrigoyen II	4	50,00	4	50,00	8	0,00
J. F Uriburu	11	78,57	3	21,43	14	-57,14
A. P. Justo	10	55,56	8	44,44	18	-11,11
R. M. Ortiz	7	70,00	3	30,00	10	-40,00
R. S. Castillo	7	63,64	4	36,36	11	-27,27
P. Ramírez	8	57,14	6	42,86	14	-14,29
E. Farrell	15	68,18	7	31,82	22	-36,36
J. D. Perón I	26	72,22	10	27,78	36	-44,44
J. D. Perón II	24	75,00	8	25,00	32	-50,00
E. Lonardi	15	88,24	2	11,76	17	-76,47
P. E. Aramburu	16	61,54	10	38,46	26	-23,08
A. Frondizi	15	53,57	13	46,43	28	-7,14
J. M. Guido	16	66,67	8	33,33	24	-33,33
A. Illia	3	33,33	6	66,67	9	33,33

J.C. Onganía	13	65,00	7	35,00	20	-30,00
R. Levingston	6	50,00	6	50,00	12	0,00
A. Lanusse	13	52,00	12	48,00	25	-4,00
H. Cámpora	2	33,33	4	66,67	6	33,33
J. D Perón III	3	50,00	3	50,00	6	0,00
M. E. Martínez de Perón	22	73,33	8	26,67	30	-46,67
J. R. Videla	10	55,56	8	44,44	18	-11,11
R. Viola	11	84,62	2	15,38	13	-69,23
L. F. Galtieri	8	88,89	1	11,11	9	-77,78
R. Bignone	6	60,00	4	40,00	10	-20,00
R. Alfonsín	22	73,33	8	26,67	30	-46,67
C. Menem I	16	44,44	20	55,56	36	11,11
C. Menem II	8	44,44	10	55,56	18	11,11
F. de la Rúa	17	60,71	11	39,29	28	-21,43
E. Duhalde	13	76,47	4	23,53	17	-52,94
N. Kirchner	15	78,95	4	21,05	19	-57,89
C. Fernández de Kirchner I	22	88,00	3	12,00	25	-76,00
C. Fernández de Kirchner II	15	60,00	10	40,00	25	-20,00
M. Macri	22	70,97	9	29,03	31	-41,94
Totales	527	62,1	321	37,8	848	-24,9

Fuente: elaboración propia.

Como se señaló más arriba, las variaciones en la composición regional de los gabinetes se presentan incluso dentro un mismo período histórico. Así, por ejemplo, entre 1862 y 1880 (período conocido como de la Organización Nacional), mientras en la presidencia de Bartolomé Mitre el gabinete era preponderantemente bonaerense, con una relación de 70% a 30% a favor de Buenos Aires y un IRTG de -40, en la de Sarmiento, prevalecen los ministros originarios del interior en una relación de 56% a 44% y con un IRTG de +11. Asimismo, en los años posteriores a la redemocratización en 1983, si bien se registra una tendencia predominante a la sobrerrepresentación de Buenos Aires, en la administración Menem la presencia de ministros del interior alcanza valores positivos (un IRTG de + 11,11), es decir, una representación del interior más equilibrada.

Tabla 5. Origen regional de los ministros del gabinete según períodos históricos 1862-2019

	Bs. As. + Ciudad	No BA	IRTG
Período	%	%	
1862-1880	55,9	44,1	-11,85
1880-1916	51,6	49,0	-3,2
1916-1930	50,6	49,4	-1,11
1930-1945	66,0	34,5	-31,02
1946-1955	73,6	26,4	-47,22
1955-1966	62,5	39,34	-21,33
1966-1973	56,1	44,3	-11,33
1973-1976	52,2	47,8	-4,44
1976-1983	72,3	27,7	-44,53
1983-2019	68,0	33,9	-32,73

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 5 puede verse la representación de Buenos Aires y el interior en los gabinetes organizados por período histórico en porcentajes y en IRTG. El índice muestra valores negativos en todos los casos. Pero el período más equilibrado es el que corresponde a los gobiernos radicales de 1916-1930, con una composición de casi 50% y 50%, seguido por el de 1880-1916 (Organización Nacional). Los menos representativos son: el de los primeros gobiernos de Perón (1946-1955) con un IRTG del -47,22; el de la Dictadura de 1976-1983, con un IRTG del -44,53; y el de la etapa de redemocratización que se inicia en 1983, con un índice de -32,73.

El período que comienza en 1983 es uno de los que presenta mayor sobrerrepresentación de ministros originarios de Buenos Aires (68%). Pero, dentro de esta etapa, la tendencia se refuerza notablemente desde los años 2000 cuando la presencia de ministros de PBA y Ciudad de Buenos Aires supera el 70% en todas las presidencias (Tabla 6), corroborando, de alguna manera, la afirmación de que las administraciones más recientes tienen escasa representación en los gabinetes de ministros nacidos en el interior.

Tabla 6. Origen regional de los ministros (%) 1983-2019, por presidencia

Presidencia	BA	No BA
Alfonsín (1983-1989)	73,3	26,7
Menem (I y II) (1989-1999)	44,4	55,6
De la Rúa (1999-2001)	60,7	39,3
Duhalde (2002-2003)	76,5	23,5
Néstor Kirchner (2003-2007)	76,5	27,0
CFK (I y II) (2007-2015)	74,0	26,0
Macri (2015-2019)	71,0	29,0

Fuente: elaboración propia.

Otra dimensión para analizar es qué provincias obtienen qué carteras. Como reconoce la literatura especializada, no todos los ministerios tienen igual importancia (Druckman y Warwick, 2005; Batista, 2018), y, como señalan Camerlo y Coutinho (2022) para el caso argentino en particular, la relevancia es sensible al contexto y varía a lo largo del tiempo. La distribución de ministerios entre provincias es notablemente asimétrica teniendo en cuenta la relevancia de las carteras que las provincias obtuvieron. En este caso, para facilitar el análisis, y tratándose de un periodo histórico extenso, se seleccionaron los ministerios que prevalecieron históricamente (ver Anexo II) y que suelen ser reconocidos entre los más relevantes.

En la Tabla 7 se detallan las carteras principales agregadas por áreas, que representan casi el 90% de las designaciones. Los ministros de Buenos Aires prevalecen en la mayor parte de las familias de ministerios, pero este rasgo es especialmente marcado en carteras consideradas como las más importantes y de trayectoria más larga, como Economía (67,5%), Relaciones Exteriores (75%), Justicia (66,7%) y Trabajo (72%). En contraste, los ministerios más representativos desde un punto de vista regional son Interior y Educación, en los cuales menos de la mitad de los ministros fueron originarios de Buenos Aires. La segunda región por detrás de Buenos Aires como origen de los ministros es la Región Centro, pero el resto de las regiones se encuentra muy por debajo. También puede apreciarse el reducido protagonismo de algunas regiones: solo un 2,9% de los ministros de las carteras seleccionadas provienen de la Región NEA, y, en un valor equivalente, de la Patagonia (hay que aclarar, no obstante, que es la región con provincias más nuevas y que se consolida tardíamente).

Tabla 7. Origen regional de los ministros según carteras agrupadas por área. 1862-2019

	BA	Centro	NOA	NEA	Cuyo	Patagonia	N
Economía	67,5	17,5	5,0	-	9,2	0,8	120
Relaciones Exteriores	75,0	13,1	7,1	1,2	3,6	-	84
Defensa	58,9	17,8	4,8	1,6	15,3	1,6	124
Interior	40,6	24,0	17,7	5,2	11,5	1,0	96
Trabajo	72,7	13,6	9,1	4,5	-	-	44
Agro	61,4	20,5	4,5	6,8	2,3	4,5	44
Educación	42,4	27,3	18,2	1,5	7,6	3,0	66
Infraestructura	66,1	11,9	5,1	1,7	1,7	13,6	59
JGM	64,3	-	-	14,3	7,1	14,3	14
Salud y Desarrollo Social	60,3	8,6	10,3	5,2	6,9	8,6	58
Justicia	66,7	8,3	10,4	4,2	10,4	-	48
Total	60,5	16,6	8,8	2,9	8,1	3,0	757

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte: ¿qué influencia ejerce la provincia de origen del presidente en la selección de los ministros? Como se muestra en la tabla 8 se puede apreciar una diferencia significativa en la representación territorial entre los gabinetes de presidentes nacidos en Buenos Aires y aquellos oriundos del resto de las provincias. La fuerte desproporción de casi 70% a 30% a favor de los ministros nacidos en Buenos Aires, frente a los nacidos en el resto del país respecto de los gobernantes bonaerenses se reduce a las cifras de 55% a 45% aproximadamente para los gobernantes naturales de las otras provincias. El IRTG refleja este cambio: pasando de -33,6, para los primeros a -11,5, para los segundos. De todas maneras, incluso en los gabinetes designados por gobernantes que no nacieron en Buenos Aires prevalecen los ministros nacidos en Buenos Aires.

Tabla 8. Origen territorial de los ministros según lugar de nacimiento de los presidentes. 1862-2019

	Ministros BA (%)		Ministros no BA (%)		IRTG
	N	%	N	%	
Gabinetes Presidentes de BA	323	66,8	160	33,2	-33,6
Gabinetes Presidentes no de BA	204	55,8	161	44,2	-11,5
Totales	527	122,6	321		848

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, también se encuentran variaciones significativas en el origen regional de los ministros según el tipo de régimen. Los gabinetes de los gobiernos *de facto* (3) tienden a ser menos proporcionales que los constitucionales, como lo muestra un IRTG 10 puntos inferior: -32 a -21,7. Es decir, que de una relación promedio total aproximada de 60 - 40 a favor de Buenos Aires, los gobiernos de facto pasan a tener una relación de 66 - 34 (ver Tabla 9).

Tabla 9. Origen territorial de los ministros según tipo de régimen. 1862-2019

	Ministros BA		Ministros no BA		IRTG
	N	%	N	%	
Gab. Presidentes constitucionales	395	61	253	39	-21,7
Gab. Presidentes de facto	132	66	68	34	-32
Total	527	62,1	321	37,9	-24,3

Fuente: elaboración propia.

Dentro de los gobiernos constitucionales, se puede realizar una comparación en la conformación de los gabinetes teniendo en cuenta el perfil político/ideológico de las presidencias. En este sentido agrupamos a los presidentes en tres categorías: radicales, peronistas y liberal-conservadores. Como puede observarse en la Tabla 10, las diferencias son aún más marcadas que las registradas al considerar el régimen político. Los gabinetes de los presidentes peronistas son claramente más “bonaerenses” que los radicales y que los liberal-conservadores (los que

(3) Se considera regímenes *de facto* a todos aquellos que surgieron de un golpe de Estado: las presidencias de Uriburu, Ramírez, Farrel, Leonardi, Aramburu, Guido, Onganía, Levingston, Lanuse, Videla, Viola, Galtieri, Bignone.

presentan un patrón muy similar). Esto puede apreciarse claramente tanto en la relación 58 - 24 de radicales y liberal-conservadores frente al 66 - 34 de los gabinetes de presidentes peronistas, como en los respectivos índices. El IRTG cercano a -15 de los gabinetes de gobiernos no peronistas es superior al del promedio de los casos (-24) mientras que el de los gabinetes de los presidentes peronistas (-32,8) es claramente inferior.

Tabla 10. Origen territorial de los ministros por pertenencia política-ideológica de los presidentes constitucionales 1862-2019

	Ministros BA		Ministros no BA		IRTG	
	N	%	N	%	N	
Liberales-conservadores	125	57,87	91	42,1	216	-15,74
Radicales	75	57,69	55	42,3	130	-15,38
Peronistas	166	66,4	84	33,6	250	-32,8
Totales	366		230		596	

Fuente: elaboración propia.

V. Conclusiones

Llegados a este punto, podemos dar cuenta de algunas observaciones surgidas de esta primera labor exploratoria y descriptiva acerca de una dimensión de los gabinetes que ha sido escasamente estudiada en la Argentina: el origen regional de los ministros. A partir de una base de datos de elaboración propia, construida desde una fuente precisa e inédita, y que cubre un extenso período de tiempo, damos cuenta de algunos patrones y tendencias identificadas en la composición de los gabinetes desde un punto de vista regional.

En efecto, del análisis de los datos surge de manera inequívoca una tendencia general a la sobrerrepresentación de Buenos Aires en los gabinetes sostenida desde 1862. Esta sobrerrepresentación excede incluso la preeminencia demográfica de la región bonaerense. La explicación a este fenómeno puede provenir de diversos orígenes. Algunas respuestas se fundan en un determinado contexto histórico, como es el caso de los períodos denominados de la Organización Nacional y el Orden Conservador. La existencia de una “región hegemónica” con epicentro en Buenos Aires ha sido un rasgo constitutivo del esquema federal argentino (Botana, 2012). Entre 1862-1868, bajo la presidencia de Bartolomé Mitre —originario de Buenos Aires— se estableció un federalismo centralizado bajo la dominación de

Buenos Aires. En cambio, entre 1868-1880, las provincias del interior incrementaron su influencia en la federación.

Y es que “La política de la era liberal fue muy favorable a las elites del interior, que, apoyándose sobre los recursos de poder que les otorgaba el sistema federal, sesgaron la política pública en favor de sus regiones de origen” (Hora, 2022). A su vez, “este cuadro comenzó a alterarse con la Ley Sáenz Peña de 1912, porque la democracia de sufragio masculino obligatorio hizo que el número se volviera más influyente, acotando la importancia de los acuerdos entre los grupos dirigentes” (Hora, 2022). Pero, en otras etapas históricas la dinámica parece menos clara y evidente.

Más allá de la tendencia promedio, se observan matices y variaciones sobre las cuales será necesario profundizar para poder generar hipótesis y encontrar explicaciones. Estos hallazgos, permitirán, en el futuro, avanzar con una agenda específica sobre la dinámica de la composición regional de los gabinetes, que incluya, por ejemplo, la evolución del sistema de partidos y sus coaliciones, el valor de los ministerios federales en las carreras de los dirigentes provinciales y las preferencias de las elites provinciales.

La sobrerrepresentación de Buenos Aires en los gabinetes ministeriales y los desequilibrios interregionales merecen ser analizados más en profundidad, aunque no necesariamente desde una perspectiva normativa que prescriba una composición paritaria, sino desde análisis que permita comprender la lógica y dinámicas de esta configuración histórica

VI. Referencias

Abal Medina, J. M., Eberhardt, M. L. y Ariza, A. (2021). *Ministros y ministerios en los comienzos del Estado argentino. Composición y estabilidad de los gabinetes presidenciales (1862-1955)*. Prometeo Libros.

Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados* (31, [1], pp. 5-38).

Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press.

Amorim Neto, O. (2004). O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. En L. Avelar y A. O. Cintra (Orgs.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Fundação Editora Unesp.

Amorim Neto, O. y Santos, F. (2013). O Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010). *Dados* (56, [3], pp. 467-496).

Batista, M. (2018). Who Gets What and How Does It Matter? Importance-Weighted Portfolio Allocation and Coalition Support in Brazil. *Journal of Politics in Latin America* (10, [3], pp. 99-134).

Basabe-Serrano, S. (2020). La subrepresentación de mujeres en gabinetes ministeriales: El caso ecuatoriano en perspectiva comparada, 1979-2015. *Latin American Research Review* (55, pp. 31-48). <https://doi.org/10.25222/larr.204>

Botana, N. (2012). *El Orden Conservador*. Edhasa.

Borrelli, M. A. (2002). *The President's Cabinet: Gender, Power and Representation*. Lynne Rienner Publishers.

Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy* (64, pp. 119-142). <https://doi.org/10.14201/alh.10245>

Camerlo, M. y Pérez Liñán, A. (2015). The Politics of Minister Retention in Presidential Systems: Technocrats, Partisans, and Government Approval. *Comparative Politics* (47, [3], pp. 315-333).

Camerlo, M. y Martínez Gallardo C. (Eds.). (2018). *Government formation and minister turnover in presidential cabinets. Comparative analysis in the Americas*. Routledge.

Canelo, P. V. (2021). *Género y poder en Argentina. Las elites ejecutivas de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández*. *América Latina Hoy* (87, pp. 127-150). <https://doi.org/10.14201/alh.23821>

Canelo, P. y Castellani, A. (2016). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Informe de Investigación N° 1. *Informes del Observatorio de las Elites*. CITRA (CONICET-UMET) (pp. 1-37). https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/2016_Informe_1_Observatorio_de_las_Elites.pdf

Cohen, J. E. (1988). *The Politics of the U.S. Cabinet: Representation in the Executive Branch, 1789-1984*. University of Pittsburgh Press.

Chasqueti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación*. Ediciones Cauces.

Chasqueti, D., Buquet, D. y Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: Estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy* (64, pp. 15-40). <https://doi.org/10.14201/alh.10230>

De Luca, M. A. de (2011). Del príncipe y sus secretarios: Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. En A. Malamud y M. A. de Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba.

Druckman, J. N. y Warwick, P. V. (2005). The Missing Piece: Measuring Portfolio Salience in Western European Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research* (44, [1], pp. 17-42).

Escobar-Lemmon, M. y Taylor-Robinson, M. M. (2005). Women Ministers in Latin American Government: When, Where and Why? *American Journal of Political Science* (49, [4], pp. 829-844). <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00158.x>

Fenno, R. Jr. (1959). *The President's Cabinet*. Harvard University.

Gené, M. (2019). *La rosca política: El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Siglo XXI.

Giorgi, G. (2014). Ministros y ministerios de la Nación Argentina: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011). *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales* (41, [74], pp. 103-139).

Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Siglo XXI.

Heredia, M. y Gené, M. (2008). *Hacia una socio-historia del gabinete nacional: Los ministerios de Economía e Interior a través del tiempo (1930-2008)*. Presentado en la V Jornada de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 10-12 de diciembre.

Heredia, M., Gené M. y Perelmiter, L. (2012). *Hacia una socio-historia del gabinete nacional*. Dossier: Presentación general, PolHis, Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política (9, pp. 284-290).

Hora, R. (11/12/2022). Un país que solo puede imaginarse y gobernarse desde el AMBA. *El diario Ar*. https://www.eldiarioar.com/opinion/pais-imaginarse-gobernarse-amba_129_9783888.html. [Fecha de consulta: 22-09-2023].

Meneguello, R. (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*. Paz e Terra.

Neiva, P. and Hiroi, T. (2021). El cálculo presidencial en el nombramiento de ministros en Brasil. *Rev. Adm. Pública* (55, [5], pp. 1232-1249). <https://doi.org/10.1590/0034-761220200877>

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Universidad Nacional de San Martín.

Souza, C. (1998). Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados* (41, [3], pp. 569-594).

Rodríguez Teruel, J. (2011). Ministerial and Parliamentary Elites in Multilevel Spain 1977-2009. *Comparative Sociology* (10, [6], pp. 887-907).

Tronconi, F. y Verzichelli, L. (2021). The Territorial Representativeness of Italian Ministerial Elites: From the Regional “Parity Norm” to the Rise of Technocrats. *Nationalities Papers* (51, [5], pp. 1-18). doi:10.1017/nps.2021.56

VII. Anexos

Anexo I. Ministerios por área. 1862-2019

Interior	
Interior y Justicia	
Interior y Transporte	
Interior y Obras Públicas	Interior
RREE	RREE
Guerra y Marina	
Defensa Nacional	
Marina	
Aeronáutica	
Ejército	Defensa
Justicia e Inst. Pública	
Educación	
Cultura y Educación	
Educación y Justicia	
Educación y Deportes	Educación
Justicia	
Justicia y Derechos Humanos	
Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Justicia

Hacienda	
Finanzas	
Hacienda y Finanzas	
Economía	
Economía y Trabajo	
Economía, hacienda y finanzas	
Economía y Obras y Servicios Públicos	
Economía y Producción	Economía
Agricultura	
Agricultura y Ganadería	
Agricultura, Ganadería y Pesca	
Agroindustria	Agricultura
Obras Públicas	
Obras Públicas y Transporte	
Obras y Servicios Públicos	
Infraestructura y vivienda	
Planificación Federal, inversión pública y servicios	
Transporte	Infraestructura
Industria y Comercio	
Industria	
Industria y Minería	
Producción	
Energía y Minería	Industria
Salud pública	
Salud Pública y Medio Ambiente	
Salud y Acción Social	Salud
Trabajo y Previsión	
Trabajo y Previsión	
Trabajo Seguridad Social	Trabajo
Asistencia social y Salud Pública	
Bienestar Social	
Acción Social	
Desarrollo Social y medio ambiente	
Desarrollo social	Desarrollo social
Jefatura de Gabinete	JGM

Ciencia y Tecnología	
Modernización	
Medio Ambiente	
Seguridad Social	
Comunicaciones	
Asuntos Políticos	
Asuntos técnicos	
Seguridad Social	
Turismo cultura y Deportes	
Turismo	
Planeamiento	
Comercio Exterior	
Comercio	
Comercio e intereses marítimos	otros

Anexo II. Periodización histórica

Organización Nacional 1862 -1868

Orden Conservador 1880 – 1916

Radicalismo: 1916-1930

Década Infame: 1930 - 1945

Peronismo 1 y 2: 1946 -1955

Revolución Libertadora: 1955-1958

Interregno Civil: 1958 – 1966

Revolución Argentina: 1966-1973

Peronismo 3: 1973 – 1976

Dictadura: 1976 -1983

Etapa democrática: 1983 -2019

Fecha de recepción: 31-03-2023

Fecha de aceptación: 10-11-2023