

- Nombre, lugar y fecha del evento (presentarlo de la siguiente manera):

XI Jornadas de Jóvenes Investigadorxs

Instituto de Investigaciones Gino Germani

26, 27 y 28 de octubre de 2022

- Nombre/s y apellido/s: Gonzalo Emmanuel Duarte Avalos
- Afiliación institucional: FLACSO
- Correo electrónico: gduarte@flacso.org.ar
- Máximo título alcanzado o formación académica en curso: estudiante de Maestría y

Doctorado

- Eje problemático propuesto: Estado, instituciones y políticas públicas
- Título de la ponencia: **Perfiles y supervivencia de los ministros de Salud, Economía y Relaciones Exteriores en el gobierno de Alberto Fernandez**

- Palabras clave (entre tres y cinco)perfiles sociológicos-trayectorias-supervivencia-ministros

Resumen

Entre las posiciones gubernamentales más relevantes en la Argentina, la de ministro o ministra se encuentra no sólo entre las más altas de la estructura ejecutiva no electiva, sino que además se trata de una posición sujeta a reglas diferentes a otros cargos, ya que se trata de un cargo político. Esto es, la obtención de dicho cargo responde a la tenencia de recursos y capitales específicos que están sujetos a la voluntad del jefe/a del Ejecutivo, así como también su destitución. Las reglas o propiedades que deben tener los ministros/as no son establecidas de antemano, sino que responden a lógicas informales donde juegan un rol decisivo determinados recursos y capitales. En este marco, la elaboración de perfiles sociológicos ministeriales, como lo ha venido indicando una extensa literatura tanto en la Argentina como en el resto del mundo, permite identificar cuáles son aquellos factores sociales que inciden en el nombramiento y supervivencia en el cargo de los ministros/as frente a las diferentes coyunturas que atraviesa un gobierno a lo largo de su mandato. Toda coyuntura crítica da cuenta de un momento de quiebre, en el sentido de una situación histórica y particular que rompe un equilibrio previo, y es en esas coyunturas en que los líderes políticos deben enfrentar la necesidad de inclinarse por alguna opción que permita adaptarse a las nuevas circunstancias, en muchos casos modificando la estructura de sus más altos funcionarios/as.

Esta ponencia analiza las trayectorias sociales, ocupacionales y políticas de los individuos que han ocupado la posición de ministro y/o ministra en las carteras de Economía, Salud y Relaciones Exteriores, en el marco de tres coyunturas críticas: la emergencia y evolución de la pandemia del Covid-19, la derrota en las elecciones legislativas del 2021 y el contexto de crisis económica de julio del 2022. El problema de la investigación es determinar en qué medida estas trayectorias o propiedades individuales son puestas en juego a la hora de la destitución o la supervivencia de estos altos funcionarios/as.

Introducción

Esta ponencia se propone relevar y analizar la supervivencia de las carteras ministeriales correspondientes a Economía, Salud y Relaciones Exteriores del Ejecutivo Nacional argentino en el período 2019-2022. El periodo se corresponde con el actual mandato de la fórmula Alberto Fernández presidente y Cristina Fernández de Kirchner vicepresidenta. Como primer objetivo propongo describir los perfiles sociológicos de los ministros y/o ministras que ocuparon las carteras seleccionadas. En segundo lugar, se analizará en base a las coyunturas críticas, el perfil sociológico de los funcionarios salientes y entrantes. En tercer lugar, se analizará la supervivencia de los ministros en el marco de la coyuntura crítica.

En los años 60' se publica la "Elite en el poder", y con ella, se da un fuerte impulso a la sociología de las elites. El interés de Charles Wright Mills sobre las formas de reclutamiento y de sucesión de las elites estadounidenses, busca analizar la estructura y la configuración de los altos círculos norteamericanos en donde reside el poder (Mills, 1956). El interés en construir grandes bases de datos que permitieran múltiples cruces de variables y a la vez establecer relaciones entre ellas, dio lugar a una serie de estudios críticos de las elites que sirvieron de guía para trabajos posteriores.

En la década del 60' la sociología argentina, de la mano de José Luis de Imaz, abordó los estudios sobre "Los que mandan" (De Imaz, 1969). Es destacable el interés del autor en utilizar triangulación de datos, para profundizar e instrumentar estrategias de recolección de datos exhaustivas. Con la sistematización de datos, De Imaz, obtuvo información relevante sobre los núcleos de reclutamiento del personal político y de las esferas por las que circulan las elites dirigentes (aunque De Imaz se negara por su propia heterogeneidad a calificarlas como tales). Cruzó trayectorias académicas y educativas, con trayectorias profesionales y políticas. El entrecruzamiento de datos obtenidos, permitió dar cuenta de las vinculaciones entre los grupos de poder económico y la política.

El ámbito de los gabinetes de gobierno ha sido un terreno de estudio poco observado por la literatura académica contemporánea. Sin embargo, luego de la crisis post 2001, el renovado interés que se presenta en diversos trabajos sobre los perfiles de las elites políticas y tecnocráticas es analizado a partir de la construcción de perfiles sociológicos, reconstruyendo sus trayectorias tanto en el ámbito político como en el privado, así como sus credenciales académicas y profesionales. (Camerlo, 2013; Canelo, 2014; Gené, 2014; Giorgi, 2014)

Existen trabajos que analizan los patrones sociológicos de los funcionarios a cargo de los ministerios a escala nacional, ejemplo de ello es el trabajo de Giorgi (Giorgi, 2014) que se ocupa de reconstruir estos patrones para el período 1854-2011. El trabajo se destaca por lo amplio del periodo analizado y por establecer patrones comunes en la conformación de los gabinetes.

El Observatorio de las Elites, con sede en FLACSO-IICSAL Argentina, se ha dedicado a reconstruir y analizar el perfil sociológico y las modalidades de interacción de las elites en la Argentina contemporánea. El Observatorio ha ido publicando diversos informes sobre los resultados de esas investigaciones, relevando características sociodemográficas de los funcionarios, tales como la edad, la formación profesional y/o académica, sus trayectorias políticas y sociales. En algunos de los informes publicados se trabajó en torno a los conflictos de interés de los funcionarios, el rol de las fundaciones y Ongs, la perspectiva de género en torno a la conformación de los gabinetes y su peso en las diferentes líneas de organización de los mismos. (Canelo, Castellani, Gentile 2019; Castellani, Pierbattisti 2019; Becerra 2017)

El interés en la supervivencia de los funcionarios públicos, da cuenta de diversas estrategias al interior de un gobierno para ejercer y mantenerse en el poder. Los nombramientos y la permanencia en el cargo, se hallan condicionados por diferentes factores como las coyunturas entre otros.. Estas pueden corresponder con situaciones críticas para la gobernabilidad, como lo es una crisis económica, social y/o política. Adicionalmente, las sustituciones se pueden dar a causa de pérdida de respaldo político, candidaturas a otros cargos públicos, renuncias, casos de corrupción, o magros o malos resultados en la administración de la cartera asignada. (González-Bustamante y Olivares, 2016; González-Bustamante y Olivares, 2018 y González-Bustamante y Garrido-Vergara 2018).

La presente ponencia pretende abordar en qué medida las trayectorias o propiedades individuales fueron puestas en juego en la selección de ministros y/o ministras nacionales. El objeto de estudio seleccionado se enmarca dentro de mi proyecto de tesis doctoral que actualmente me encuentro transitando en la FLACSO Argentina, sobre los perfiles

sociológicos y la supervivencia de los ministros nacionales desde el gobierno de Duhalde hasta el de Alberto Fernández incluido.¹

Los miembros de un gabinete conforman a la elite tecnocrática, esta tiene su propio sistema de conformación, y su designación o reemplazo es potestad de quien se encuentra a la cabeza del Poder Ejecutivo, el Presidente o la Presidenta. Las formas de acceso a los ministerios se dan a partir de múltiples factores como su “llegada” al/ a la presidente/a, su afiliación partidaria, sus credenciales en la materia o cierto prestigio, siendo estas algunas de las características que definen su ingreso en los gabinetes.

El puesto de ministro o ministra es visible públicamente y tiene relevancia como posición institucional. El modo en el que se desarrolla la tarea de estos funcionarios da cuenta de las intenciones del/de la presidente/a en torno al poder político. Y aunque no basta con reconstruir los perfiles sociológicos de los ministros y ministras para dar cuenta de las características de acceso y de la relación con el/la presidente/a, la información que nos provee resulta interesante para abordar la temática.

El interés de la presente ponencia se explica por la implicancia que tuvieron los recambios de ministros en el gobierno nacional, en el contexto de coyunturas críticas para la gobernabilidad. El potencial que tienen los perfiles para dar cuenta de los saberes y propiedades que tienen los funcionarios en áreas tan sensibles como el cargo de ministro, resultan cruciales para abordar diferentes categorías que permitan la comparabilidad de los funcionarios públicos que se desempeñan y desempeñarán un rol fundamental en todo gobierno. El peso de los perfiles sociológicos es importante principalmente para detectar redes de reclutamiento y/o selección de este personal en la administración gubernamental. También se puede analizar e identificar continuidades y rupturas en los nombramientos ministeriales, particularmente de las elites tecnocráticas. El interés en reconstruir los perfiles sociológicos de los funcionarios resulta relevante metodológicamente para detectar la importancia de saberes y la importancia de tal o cual expertise, a fin de reconocer e identificar diferencias sociales y/o políticas de quienes son objeto de esta investigación.

La hipótesis que guía mi tesis doctoral es que el acceso a la posición de ministro o ministra, se produce a partir de la configuración de determinados perfiles sociológicos y la tenencia de ciertos capitales específicos según el área de gestión del ministerio. En la

¹ Actualmente poseo una Beca Doctoral PICT, con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (AGENCIA I+D+i), a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT). Becario Doctoral PICT, Maestrando en Ciencias Políticas y sociología y Doctorando en Ciencias Sociales por la FLACSO Argentina.

presente ponencia pretendemos abordar exploratoriamente los casos más relevantes del periodo presidencial actual.

Perspectiva Metodológica

El gobierno de Alberto Fernández asumió el 10 de diciembre de 2019 con 20 ministerios, 4 secretarías presidenciales y por último, una Jefatura de Gabinete. Desde aquel día hasta el ingreso de Sergio Massa al Ministerio de Economía, pasaron por el gobierno unos 42 funcionarios y funcionarias que ocuparon alguno de los cargos mencionados.

Cuadro 01.

Dependencia
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Ciencia y Tecnología
Ministerio de Cultura
Ministerio de Defensa
Ministerio de Desarrollo Productivo
Ministerio de Desarrollo Social
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat
Ministerio de Economía
Ministerio de Educación
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad
Ministerio de Obras Públicas
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Ministerio de Salud
Ministerio de Seguridad
Ministerio de Trabajo
Ministerio de Transporte
Ministerio de Turismo y Deportes
Ministerio del Interior
Jefatura de Gabinete
Secretaría de Asuntos Estratégicos
Secretaría de Legal y Técnica
Secretaría General

Secretario de comunicación y prensa
Total 25 dependencias
Fuente: elaboración propia en base al Decreto 7/2019

De los ministerios con mayor supervivencia podemos enumerar a 9 carteras o secretarías con rango ministerial, que mantienen los mismos funcionarios que asumieron en el gabinete inicial.²

Cuadro 02

Dependencia
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:
Ministerio de Cultura:
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad:
Ministerio de Obras Públicas:
Ministerio de Trabajo:
Ministerio de Turismo y Deportes:
Ministerio del Interior:
Secretaria de Legal y Técnica:
Secretaria General:
Total 9 dependencias
Fuente: elaboración propia en base al Decreto 480/2022

Esta ponencia recupera el uso de los perfiles sociológicos para el abordaje y análisis de recursos, saberes y destrezas que poseen los funcionarios. Este abordaje permite analizar a los diferentes ministerios al interior de un gobierno específico. (Canelo, 2012; Gené, 2019; Heredia, 2012) El estudio de perfiles, busca interrogar y comprender a los miembros de las elites, en tanto los criterios de designación y la supervivencia en el cargo tengan correlación con las redes de sociabilidad de estos individuos.

El análisis empírico y sistemático de los perfiles sociológicos de la elite tecnocrática permitirá, primero, caracterizar a los funcionarios y funcionarias que desempeñaron dicha posición, segundo permitirá la comparabilidad al interior de cada ministerio o área de gobierno identificando similitudes y diferencias que presentaron los gabinetes aquí seleccionados; tercero identificar continuidades y rupturas en las tendencias de reclutamiento de las elites políticas argentinas, cuarto identificar las coyunturas en las que desarrollan los

² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223623/20191211>

nombramientos y desplazamientos de la elite tecnocrática, por último describir y analizar con base en lo anterior, cómo se comportó la tasa de supervivencia de la elite en el periodo estudiado.

La relevancia de los estudios prosopográficos es que permiten identificar aquellos saberes y destrezas valoradas a la hora de ser seleccionado para ocupar estas posiciones. Se puede así identificar los perfiles diferenciales de las elites, sus competencias específicas y la asociación con cada cartera de gobierno en particular. Más allá del gobierno del que se trate, existen o no líneas de continuidad que pueden advertirse en cada cartera y en cada gobierno.

El conjunto de individuos que acceden a los gabinetes cuentan con trayectorias distintas y su integración a la política se da luego de haber acumulado distintos tipos de capitales. (Joignant, 2012) La elección para ocupar una posición política como la de ministro/a, es un hito en la trayectoria personal. El nombramiento en el gabinete *“puede darse por la posesión de capital político, producto de un liderazgo en algún partido de gobierno, por una connotada trayectoria profesional y una elevada acumulación de recursos técnicos (capital cultural institucionalizado) o, simplemente, por la posesión de lazos estratégicos en su red de contactos. Lo último puede ser desde una cercanía personal con quienes toman la decisión sobre el nombramiento ministerial, hasta la posesión de diversos contactos producto de pertenecer a una familia connotada y con tradición política.”* (Joignant, 2012)

Desarrollo

Perfiles Sociológicos en el Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud ha sido históricamente un espacio de predominio masculino, ocupando principalmente los cargos de mayor jerarquía. Los antecedentes más inmediatos sobre participación femenina, nos lleva hasta el 2007 en el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, con Graciela Ocaña a la cabeza del Ministerio de Salud y más recientemente a Carolina Stanley, quien quedó al frente de la cartera cuando el ex presidente Mauricio Macri desjerarquizó al ministerio en secretaría. La llegada de Carla Vizzotti al frente de esta cartera no representa una novedad en materia de **género**, aunque es destacable que es la tercera mujer en los últimos 15 años en asumir al frente del Ministerio de Salud.

El promedio de los últimos 20 años, en relación con la **edad**, es de 55 años para el cargo de Ministro o Ministra de Salud de todos los gobiernos nacionales, desde el 2002 a la fecha. Mientras que la diferencia de edad entre el Ministro saliente, Gines González García y la Ministra que lo reemplazó, Carla Vizzotti es de 27 años. Se refleja un cambio generacional

y una pauta significativa, en tanto que de todos los funcionarios que estuvieron al frente de esta cartera, todas las mujeres que ocuparon la posición de Ministra, lo hicieron antes de cumplir los 50 años, ubicando a las mujeres como las más jóvenes en acceder al cargo. No se detectó en el periodo a ningún funcionario varón que tuviera menos de 57 años al asumir el cargo.

Para analizar el **máximo nivel educativo** de los Ministros de Salud tuvimos en cuenta los estudios de grado y posgrado. El nivel mínimo alcanzado en los últimos 20 años en todos aquellos que ocuparon el máximo cargo de la cartera, son los estudios de grado. Al respecto podemos observar que el 70% de ellos cursaron estudios de posgrado, lo que da cuenta de un nivel de preparación muy alto. Al respecto, podemos observar que el 80% de ellos cursó estudios de grado vinculados a la medicina, mientras las otras carreras que se pueden detectar en el ministerio, corresponden a Ciencias Políticas y Abogacía.³

Es interesante observar que el 80% de los **estudios de grado**, de los que pasaron por la cartera, se desarrollaron en universidades públicas, mientras que el 20% restante lo realizó en universidades privadas. Este último caso engloba a Carla Vizzoti que se convirtió en Ministra con estudios de medicina, egresada de una universidad privada a diferencia de su antecesor que proviene de la universidad pública.

Cuadro 03

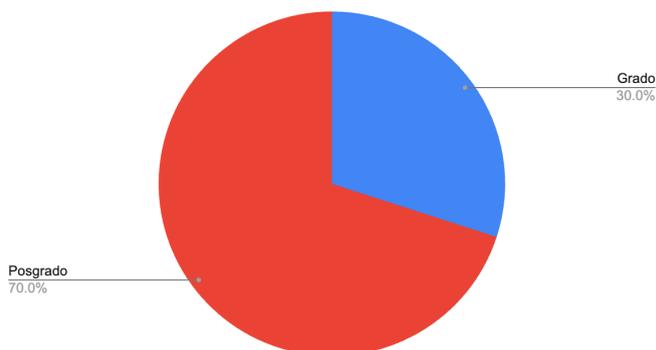


Fuente: Elaboración Propia.

³ Al respecto, cabe la aclaración que Carolina Stanley ocupó el cargo de Ministra de Salud y Desarrollo social, cuando el ex presidente Mauricio Macri desjerarquizó la cartera en septiembre del 2018.

Cuadro 04

Máximo nivel educativo alcanzado por los Ministros de Salud



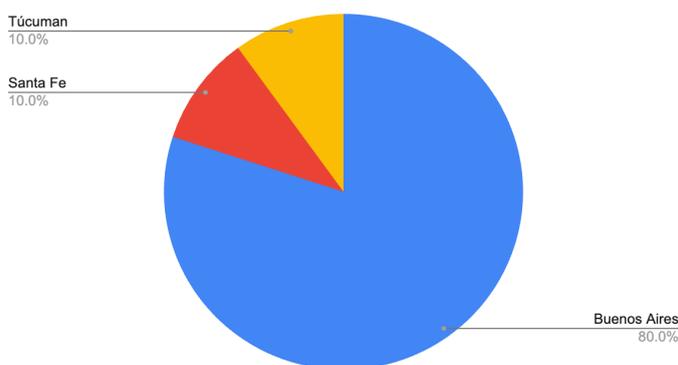
Fuente: Elaboración Propia.

Si nos detenemos en la **trayectoria política** de los Ministros de Salud, es identificable una carrera política previa ocupando diferentes cargos en el área de salud en diferentes escalas nacionales, subnacionales y/o locales. Si nos referimos específicamente a Vizzotti y González García, ambos ocuparon diferentes cargos en dicha área de gestión, siendo el segundo, un exministro nacional del área en 3 gobiernos diferentes. Mientras que Vizzotti ocupó cargos de menor jerarquía como Directora Nacional o Secretaria Nacional, este último como subordinada al exministro González García. En el caso de Gines González García, su experiencia da cuenta de altos cargos al frente de las carteras de salud en la escala nacional, como ya se mencionó anteriormente y una vez como Ministro de Salud, en la Provincia de Buenos Aires.

Cuando nos interrogamos sobre la **procedencia** de los ministros y ministras podemos observar que el 80% nacieron en la Provincia de Buenos Aires, pero que incluso los que no nacieron allí, ocuparon cargos en la provincia. Gollan y Manzur se desempeñaron en la escala subnacional y local, respectivamente.

Cuadro 05

Procedencia de los Ministros de Salud



Fuente: Elaboración Propia.

Perfiles Sociológicos en el Ministerio de Relaciones Exteriores

En los últimos 20 años la Cancillería tuvo a solo una mujer en posesión del cargo de mayor jerarquía. La relación de **género** es ampliamente deficitaria en esta cartera en particular. La última fue Susana Malcorra en la presidencia de Mauricio Macri y la anterior Susana Myrta Ruiz Cerutti hacia el final del gobierno de Alfonsín. Se encuentra este rasgo en la distribución de género de la Cancillería como una constante de los gobiernos de signo peronista.

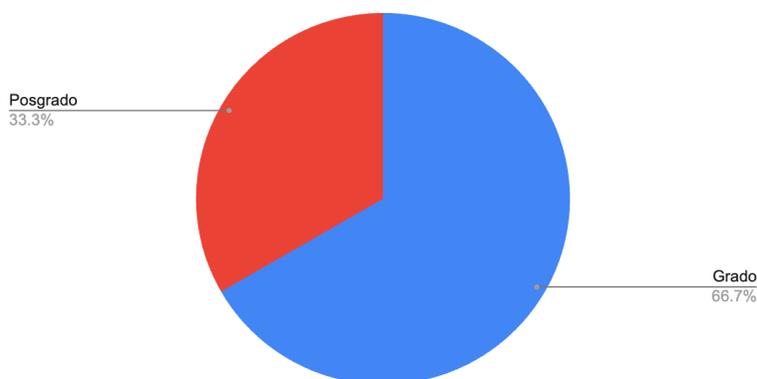
Si analizamos la variable **edad**, es interesante observar que el promedio de los funcionarios al mando de la Cancillería fue de 57 años de edad al asumir la posición. Mientras que el anterior Canciller, Felipe Sola, tenía 69 años cuando fue designado por el presidente Alberto Fernández, su reemplazo tenía solamente 42 años. Santiago Cafiero tiene una diferencia de edad con respecto a su antecesor de 27 años⁴ y es el funcionario más joven en ocupar la cartera desde Dante Caputo en el gobierno de Raúl Alfonsín. En aquella designación, Caputo tenía 40 años recién cumplidos.

En relación al **nivel educativo** de los funcionarios al frente de la Cancillería, podemos observar que el 33% registra antecedentes de estudios de posgrado. Mientras que Felipe Sola posee el título de Ingeniero Agrónomo y no registra estudios de posgrado, su reemplazo, Santiago Cafiero es Licenciado en Ciencias Políticas con un posgrado en Políticas Públicas. Con respecto al tipo de institución académica donde se formaron los y las cancilleres, el 90% cursó sus estudios de grado en universidades públicas nacionales. El 55% realizó sus estudios de grado en la Universidad de Buenos Aires, dentro de los que se incluyen Felipe Sola y Santiago Cafiero.

⁴ Edad al asumir la posición.

Cuadro 06

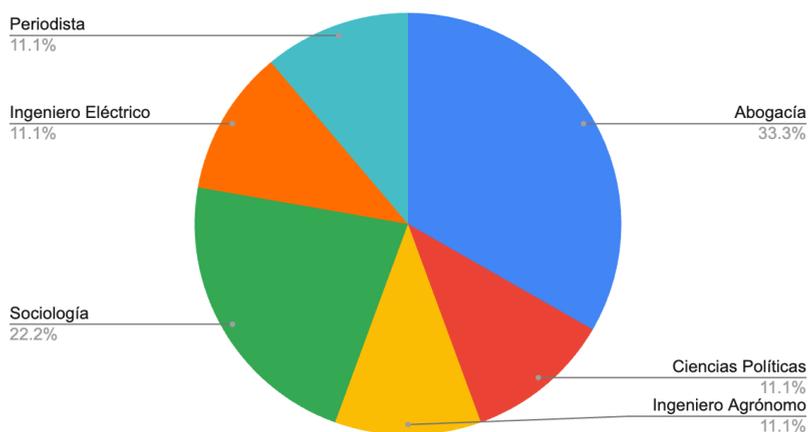
Máximo nivel educativo alcanzado por los Ministros de Relaciones Exteriores



Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro 07

Título de grado de los Ministros de Relaciones Exteriores

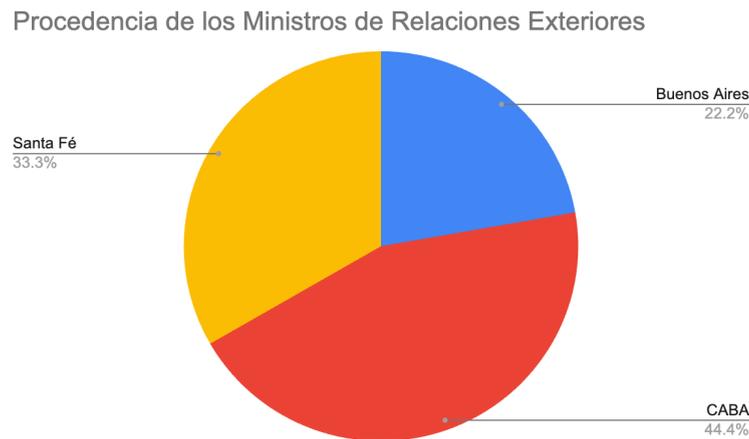


Fuente: Elaboración Propia.

La **trayectoria política** de casi el 90% de los funcionarios registra antecedentes en cargos públicos, con la salvedad de Susana Malcorra. Mientras que Felipe Sola registra cargos en diferentes posiciones políticas, entre ellas se puede destacar el cargo de Gobernador y Vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires, experiencias como Diputado Nacional y secretario nacional. Mientras que Santiago Cafiero registra como mayor cargo, en orden de importancia, la Jefatura de Gabinete de Alberto Fernández, cargo inmediatamente anterior a asumir el cargo actual.

Si se considera la **procedencia** de los cancilleres, el 44% nació en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 33% es oriundo de Santa Fe y el resto nació en la Provincia de Buenos Aires. Entre los últimos cancilleres, el saliente Felipe Sola es oriundo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero con pasado en cargos electivos por la Provincia de Buenos Aires. Podemos aseverar en este caso que la pertenencia geográfica de origen o de arraigo político, se da en la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 08



Fuente: Elaboración Propia.

Perfiles Sociológicos en el Ministerio de Economía

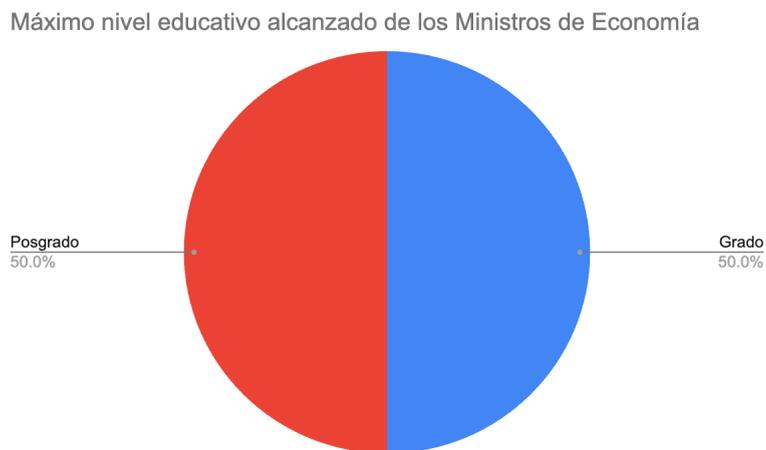
El promedio de **edad** en el Ministerio de Economía es de 48,7 años al asumir el cargo, siendo Martin Guzmán con 37 años, uno de los ministros más jóvenes de los últimos años, idéntico a Martin Loustau , quien asumiera el cargo en el primer gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner con la misma edad. Silvina Batakis, su reemplazo al frente de la cartera, tras la renuncia de Guzmán, tenía 17 años más que su antecesor y Sergio Massa unos 13 años más que el joven ministro y unos 4 años menos que su antecesora.

Si se introduce la variable **género**, el Ministerio de Economía siempre ha sido un terreno con predominio masculino. Solo 2 mujeres ocuparon la cartera en toda la historia, y siempre en gobiernos peronistas.

El **nivel educativo** de los funcionarios que estuvieron al frente del ministerio es relativamente alto, con un 100% de funcionarios con título de grado y el 50% con estudios de posgrado. En relación a las casas de estudio donde completaron sus carreras de grado, más del 80% son graduados de universidades públicas nacionales. El 88% de los responsables de

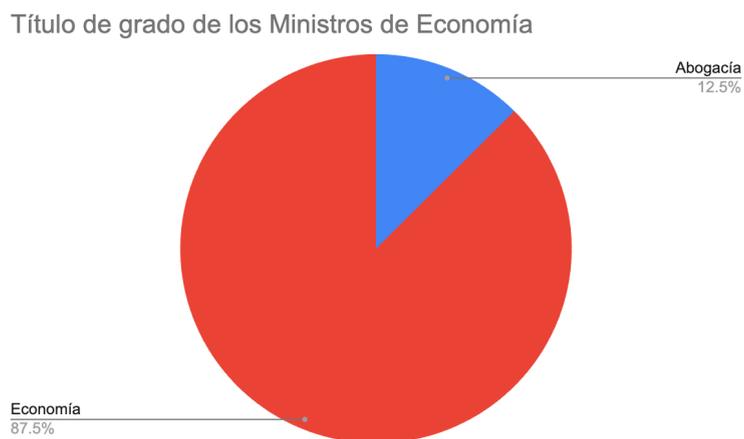
la cartera de Economía son graduados de Economía, mientras que el 12% restante son abogados. Entre estos últimos se encuentra Sergio Massa, abogado recibido de la Universidad de Belgrano sin formación universitaria en áreas económicas. El otro caso de los últimos 20 años con formación en leyes, es Hernán Lorenzino quien posee un posgrado en Políticas Públicas y Finanzas. Resulta por demás significativo que el nuevo ministro no acredite credenciales sobre la materia, pareciera que otros atributos como el respaldo político pesen más en su designación.

Cuadro 09



Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro 10



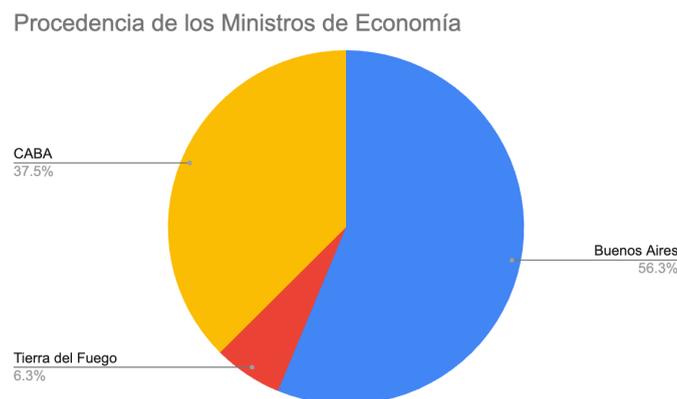
Fuente: Elaboración Propia.

Los Ministros de Economía de la Nación de los últimos 20 años han ocupado, con anterioridad a la posición de elite, **cargos públicos** en las diferentes escalas nacionales,

subnacionales y/o locales. Solo Martín Guzmán no registra haber ocupado cargos públicos con anterioridad a la posición de elite. Sin embargo, no hay registros en el periodo analizado sobre funcionarios que sean o hayan sido líderes de un partido político, como el caso de Sergio Massa. El líder del Frente Renovador es el único con antecedentes ejecutivos (por lo menos a escala local) previos a la posición de elite, su pasado como Intendente de Tigre lo diferencia del resto de los individuos que ocuparon el cargo de Ministro de Economía. De los tres ministros que ocuparon la cartera de economía en el gobierno de Alberto Fernández, solo Sergio Massa tuvo cargos públicos electivos con anterioridad.

Si se analiza la **procedencia** de los ministros que pasaron por el cargo, es interesante como el 56% de ellos nacieron en la Provincia de Buenos Aires y el 37,5% son oriundos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Salvo el caso de Silvina Batakis, nacida en Tierra del Fuego, es notorio cómo pesa el haber nacido en las principales provincias del país para desempeñar la función de ministro.

Cuadro 11



Fuente: Elaboración Propia.

Coyunturas Críticas

Las coyunturas se caracterizan por ser momentos críticos, que resultan como puntos de quiebre históricos y que como consecuencia producen eventos de gran magnitud que ocasionan una alteración de la dinámica política de un gobierno. Dichos quiebres históricos no se producen aisladamente y ocasionan, al interior de un gobierno, tensiones que desencadenan diferentes respuestas. (Collier y Collier, 1991)

Los cambios políticos se producen a partir de diferentes coyunturas, críticas o no, y la diferencia radica en observar cómo a partir de ellas se observa el cambio en el organigrama

de ministros y ministras. Existe un equilibrio al interior de un Gabinete y el modelo de coyunturas críticas, permite identificar y comprender los cambios que se producen a partir del quiebre del equilibrio institucional.

Las coyunturas críticas son momentos claves, específicamente son puntos de inflexión en la compleja negociación entre actores políticos. Por ello, las coyunturas críticas sirven como modelo para explicar variaciones en la composición de un gabinete, donde generalmente un evento de gran magnitud produce cambios y/o alteraciones en su conformación. En el contexto de estos eventos, el presidente toma acciones destinadas a modificar el gabinete y reconfigurar la estructura de la elite tecnocrática.

Es difícil e incluso imposible predecir las coyunturas críticas, al contrario, suelen trastocar los modelos que habitualmente se proyectan a futuro. Lo especial de estas coyunturas es la capacidad que posee de permitir a los agentes reconfigurar la estructura de la organización. La coyuntura crítica explica el quiebre que sufre el status quo, es decir, el cambio en las instituciones y en el sistema político. Estos son periodos de cambio significativos, donde habitualmente ocurren cambios de manera distinta y que generan diferentes tipos de respuesta. Recurrir a la figura de coyunturas críticas en el marco de una línea de tiempo, permite abordar la continuidad o los cambios en la estructura de los gabinetes nacionales.

El presidente posee la atribución constitucional de despedir o reemplazar funcionarios que obstruyan o limiten la posibilidad de modificar una situación crítica. Existen razones varias para corregir el rumbo del gobierno, realizando cambios en el gabinete y despidiendo a aquellos ministros que se presenten como ineficientes o cuyo perfil no se adapte a las necesidades del Poder Ejecutivo o del momento histórico. (González-Bustamante y Olivares, 2016)

Las coyunturas críticas que serán abordadas en esta ponencia representan en sí puntos de inflexión en la dinámica de la estructura del Gabinete Nacional. Los eventos que típicamente afectan la estabilidad de un gabinete incluyen protestas, crisis económicas, escándalos mediáticos, casos de corrupción, baja aprobación, etc. (Camerlo 2014). En esta ponencia optamos por centrarnos en tres momentos de inflexión del gobierno nacional porque consideramos que son aquellos que pusieron o mostraron de relieve la dificultad para sobrellevar la gestión sin realizar cambios significativos en la composición del Gabinete Nacional.

En primer lugar, en el contexto de la pandemia por el Covid-19, tomó gran relevancia la función del Ministro de Salud para abordar la política sanitaria. A menos de 100 días de

haber iniciado su gobierno, el presidente Alberto Fernández decretó una cuarentena estricta que paralizó el transporte, el comercio y todo tipo de actividades públicas y privadas presenciales, para garantizar el acatamiento de las medidas de aislamiento. El Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio -ASPO-, decretado en marzo del 2020, acaparó y centralizó la atención en torno al tratamiento sanitario de la pandemia. En el marco de la pandemia y de la distribución de vacunas contra el Covid-19, el gobierno firmó contratos con los principales laboratorios internacionales. En un mundo donde los países centrales acapararon las entregas de vacunas que le hicieran frente al Covid-19, el gobierno cerró un acuerdo con el Instituto Gamaleya de Rusia que aseguró una provisión de vacunas importantes para el país. En este contexto se produjo el primer escándalo de relevancia central, como fue el denominado “Vacunatorio VIP”.⁵ En febrero del 2021 se hace público el hecho y las repercusiones impactaron de lleno en el Ministro de Salud, Gines Gonzáles Garcia, que acusado de haber instalado un vacunatorio “VIP” en las oficinas del Ministerio, se vio forzado a presentar su renuncia.

En segundo lugar, en el contexto de la derrota electoral de las elecciones PASO de septiembre del 2021 y en el de fuertes críticas al interior de la coalición gobernante, se produce una renovación del elenco ministerial en varias carteras, entre ellas la Cancillería. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, comúnmente llamado Cancillería, con Felipe Sola a la cabeza, fue desplazado junto a otros funcionarios del gabinete.

En tercer y último lugar, en julio del 2022, en el contexto de una situación económica delicada con un alza de la tasa de inflación, el Ministro Martin Guzmán deja el ministerio un día sábado, desatando un empeoramiento de la situación macroeconómica. Las fuertes críticas esbozadas por la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner y de otros referentes de los movimientos sociales, sobre el curso de la economía y de los acuerdos con el FMI, es que el Ministro deja su cargo y es reemplazado por Silvina Batakis. El nombramiento de la ex Ministra de Economía de la Provincia de Buenos Aires, durante el mandato de Daniel Scioli, no llegó a sobrevivir en el cargo más de 30 días hasta que finalmente es reemplazada por Sergio Massa.

5

<https://elpais.com/internacional/2021-02-20/un-escandalo-de-vacunas-a-figuras-influyentes-le-cuesta-el-cargo-al-ministro-de-salud-de-argentina.html>

Supervivencia

Ministerio de Salud

Observando la supervivencia de los funcionarios en el Ministerio de Salud, podemos afirmar que el promedio de tiempo en el cargo es de 696 días para los últimos 6 gobiernos nacionales. En promedio los diferentes gobiernos aquí analizados han utilizado hasta 2 Ministros de Salud, con excepción del gobierno de Mauricio Macri que tuvo hasta 3 ministros durante su mandato. La salvedad de este último caso, es que se desjerarquizó el ministerio en secretaría. Aquí el caso de Rubinstein es considerado hasta el 6-9-18 cuando se hace efectiva la desjerarquización y la designación de Stanley.

Cuadro 12

Gobierno	Funcionario	Cartera	Inicio Periodo	Fin Periodo	Tiempo en el cargo
Duhalde	Ginés González García	Ministerio de Salud y Ambiente	2/2/2002	25/3/2003	416
Néstor Kirchner	Ginés González García	Ministerio de Salud y Ambiente	25/3/2003	10/12/2007	1721
CFK1	Graciela Ocaña	Ministerio de Salud	10/12/2007	29/6/2009	567
CFK1	Juan Luis Manzur	Ministerio de Salud	29/6/2009	10/12/2011	894
CFK2	Juan Luis Manzur	Ministerio de Salud	10/12/2011	26/2/2015	1174
CFK2	Daniel Gollan	Ministerio de Salud	26/2/2015	10/12/2015	287
Mauricio Macri	Jorge Lemus	Ministerio de Salud	10/12/2015	21/11/2017	712
Mauricio Macri	Adolfo Rubinstein	Ministerio de Salud	21/11/2017	6/9/2018	289
Mauricio Macri	Carolina Stanley	Ministerio de Salud y Desarrollo Social	6/9/2018	10/12/2019	460
Alberto Fernández	Ginés González García	Ministerio de Salud	10/12/2019	19/2/2021	437
Alberto Fernández	Carla Vizzotti	Ministerio de Salud	20/2/2021	presente	
				Promedio	696
				Mínimo	287
				Máximo	1721

Fuente: elaboración propia

El Ministerio de Salud registra al momento de escribirse esta ponencia, uno de los menores promedios de supervivencia del período aquí analizado. El caso de Gines es interesante en tanto se registra su presencia en 3 gobierno diferentes y registra simultáneamente, el mayor tiempo ininterrumpido del periodo con 1721 días en el gobierno de Nestor Kirchner. Con 437 días en el gobierno actual, registra uno de los períodos más breves de los últimos 20 años solo por delante de Gollan y Rubinstein.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Cuando se analiza la supervivencia en el cargo para los funcionarios que ocuparon la máxima jerarquía del Ministerio de Relaciones Exteriores, podemos observar que el promedio es de 796 días. Estamos en condiciones de confirmar que el periodo de Felipe Sola estuvo por debajo de ese promedio, registrando 648 días en el cargo.

Cuadro 13

Gobierno	Funcionario	Cartera	Inicio Periodo	Fin Periodo	Tiempo en el cargo
Duhalde	Carlos Ruckauf	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	2/2/2002	25/3/2003	416
Néstor Kirchner	Rafael Bielsa	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	25/3/2003	1/12/2005	982
Néstor Kirchner	Jorge Taiana	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	1/12/2005	10/12/2007	739
CFK1	Jorge Taiana	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	10/12/2007	18/6/2010	921
CFK1	Héctor Timerman	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	18/6/2010	10/12/2011	540
CFK2	Héctor Timerman	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	10/12/2011	10/12/2015	1461
Mauricio Macri	Susana Malcorra	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	10/12/2015	12/6/2017	550
Mauricio Macri	Jorge Faurie	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	12/6/2017	10/12/2019	911
Alberto Fernández	Felipe Solá	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	10/12/2019	18/9/2021	648
Alberto Fernández	Santiago Cafiero	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	20/9/2021	presente	
				Promedio	796
				Mínimo	416
				Máximo	1461

Fuente: elaboración propia

La supervivencia y la cantidad de funcionarios en el cargo es relativamente similar en todos los gobiernos, con la excepción de los gobiernos de Eduardo Duhalde y del segundo gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner, que tuvieron un solo funcionario ocupando el cargo. Mientras en los demás gobiernos, se registraron hasta un máximo de 2 funcionarios por periodo presidencial.

Ministerio de Economía

Analizando el caso del Ministerio de Economía, podemos observar que el promedio de supervivencia en el cargo para estos funcionarios es de 498 días, el menor de los 3 casos analizados en esta ponencia. En el caso de Martín Guzmán, el funcionario estuvo por arriba del promedio con 935 días ocupando el cargo. Del periodo aquí analizado, este es el tercero más extenso, por detrás de Roberto Lavagna quien ocupó la cartera en el gobierno de Duhalde y en el de Nestor Kirchner, siendo este último, el mandato más extenso del período. Y finalmente figura el segundo Nicolas Dujovne, quien estuvo al frente de Hacienda durante el gobierno de Mauricio Macri por 949 días.

Cuadro 14

Gobierno	Funcionario	Cartera	Inicio Periodo	Fin Periodo	Tiempo en el cargo
Duhalde	Jorge Remes Lenicov	Ministerio de Economía y Producción	2/2/2002	27/4/2002	84
Duhalde	Roberto Lavagna	Ministerio de Economía y Producción	27/4/2002	25/3/2003	332
Néstor Kirchner	Roberto Lavagna	Ministerio de Economía y Producción	25/3/2003	27/11/2005	978
Néstor Kirchner	Felisa Miceli	Ministerio de Economía y Producción	27/11/2005	16/7/2007	596
Néstor Kirchner	Miguel Gustavo Peirano	Ministerio de Economía y Producción	17/7/2007	10/12/2007	146
CFK1	Martín Lousteau	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	10/12/2007	25/4/2008	137
CFK1	Carlos Rafael Fernández	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	25/4/2008	7/7/2009	438
CFK1	Amado Boudou	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	7/7/2009	10/12/2011	886
CFK2	Hernán Lorenzino	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	10/12/2011	20/11/2013	711
CFK2	Axel Kicillof	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	20/11/2013	10/12/2015	750
Mauricio Macri	Alfonso Prat-Gay	Ministerio de Hacienda	10/12/2015	31/12/2016	387
Mauricio Macri	Nicolás Dujovne	Ministerio de Hacienda	10/1/2017	17/8/2019	949
Mauricio Macri	Hernán Lacunza	Ministerio de Hacienda	20/8/2019	10/12/2019	112
Alberto Fernández	Martín Guzmán	Ministerio de Economía	10/12/2019	2/7/2022	935
Alberto Fernández	Silvina Batakis	Ministerio de Economía	4/7/2022	3/8/2022	30
Alberto Fernández	Sergio Massa	Ministerio de Economía	3/8/2022		
Promedio					498
Mínimo					30
Máximo					978

Fuente: elaboración propia

Si consideramos la cantidad de funcionarios que ocuparon la cartera, Massa es el tercer funcionario que ocupa el cargo durante el mandato de Alberto Fernández, igualando la cantidad que utilizaron Nestor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner en su primer mandato y Mauricio Macri. De los cargos aquí analizados, representa el de menor estabilidad por cantidad de funcionarios.

Conclusiones

El período aquí abordado, permite realizar algunas observaciones y unas consideraciones aún escuetas sobre los perfiles sociológicos de la elite tecnocrática y sobre la supervivencia de ministros en el cargo. Se buscó comparar descriptivamente a los funcionarios del actual gobierno con sus antecesores en el cargo, desde el gobierno de Duhalde hasta la actualidad. Queda pendiente para mi tesis, profundizar con mayor precisión sobre los perfiles sociológicos y las trayectorias no solo de las carteras de Economía, Salud y Relaciones Exteriores, aquí trabajadas. El proyecto de tesis busca construir a partir de la elaboración de los perfiles, las trayectorias y la supervivencia de los Ministros nacionales desde el gobierno de Eduardo Duhalde hasta el presente gobierno de Alberto Fernández. Aclarado en sí la finalidad de esta ponencia, delinearé algunas perspectivas de análisis que permitan abordar a priori los resultados obtenidos.

Las carteras seleccionadas son, a la finalidad del presente trabajo, algunos ejemplos sobre la conformación del gabinete nacional en el contexto de coyunturas críticas para la gobernabilidad. Toda coyuntura crítica da cuenta de un momento de quiebre, en el sentido de una situación histórica particular que rompe un equilibrio previo. (Collier y Collier, 1991). La presente ponencia aborda uno de los objetivos generales de mi proyecto de tesis que busca analizar y caracterizar la supervivencia en el cargo de los funcionarios, según el área de gestión a la que pertenece cada ministerio, en el contexto de coyunturas críticas o de otro tipo. Teniendo en cuenta este objetivo, es que corroboramos que las derrotas electorales configuran un escenario de gran inestabilidad para el ejercicio del poder. La inestabilidad económica y social en la que se encontraba la Argentina, afrontando una crisis de gravedad en el contexto de la pandemia del Covid-19, que dinamitó el capital social de los oficialismos en todo el mundo. Coincido con Camerlino y Pérez Liñan (2015), que en contextos críticos como las derrotas electorales o cuando se pretende obtener una reelección, aumenta el riesgo de rotación ministerial. El condicionamiento de factores institucionales y de otro orden, limitan la posibilidad de ser reelegidos, en esta situación, los presidentes tienden a remover ministros para tener perspectivas de éxito electoral.

Las repercusiones al interior del Frente de Todos en torno a la situación económica, el acuerdo con el FMI sobre la deuda y la pérdida del poder adquisitivo, entre otros, requieren de funcionarios con consenso para llevar adelante medidas “impopulares” o controversiales. Quizás es lícito arriesgar que el capital político con el que cuenta Sergio Massa, es usado para establecer canales de diálogo con sectores opositores u/o económicos. Como bien sostienen Olivares y Gonzalez-Bustamante (2016) en el análisis de la supervivencia de Ministros en Chile, la pérdida de apoyo político por parte de organizaciones sociales, provoca un distanciamiento entre la coalición gobernante y estos. En virtud de la situación, prevalecen funcionarios con soportes políticos en base a acuerdos amplios.

Los escándalos de corrupción provocan fuertes repercusiones mediáticas que erosionan la supervivencia de los funcionarios y condicionan sus salidas del ministerio. Aun cuando la figura de Gines González García mantuviera algún tipo de prestigio político por su trayectoria en el Ministerio de Salud, la denuncia sobre irregularidades en la vacunación por el Covid-19, lo eyectó del Gabinete en cuestión de horas. La posesión de vínculos de confianza con el presidente, como es el caso de Santiago Cafiero, permiten sobrevivir en el gabinete, incluso cuando son removidos, pero reubicados en cargos de similar prestigio. Parecería ser que la falta de soportes políticos propios, podría ser causal de una menor supervivencia en el cargo.

El aporte de los perfiles sociológicos y de las trayectorias de los funcionarios aquí abordados, nos permiten, de manera exploratoria y aún más descriptiva, abordar las particularidades de los ministros. En el desarrollo posterior de la tesis, se irá ampliando el abordaje de las trayectorias y perfiles, que permitan obtener hallazgos sobre las características y propiedades de los ministros y ministras nacionales de la Argentina. La introducción de nuevos ministerios y funcionarios, permitirá un análisis transversal del tema.

Bibliografía:

Becerra, Manuel (2017): Entre la “agencia de evaluación” y la “gerencia de recursos humanos”. El perfil del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación durante la gestión de Esteban Bullrich (2015-2017). Informe de Investigación N° 4 del OE del CITRA (CONICET-UMET).

Camerlo, Marcelo (2013): “Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino”, América Latina Hoy, N°64, pp. 119-142.

Camerlo, Marcelo y Aníbal Pérez-Liñán. 2015. “Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies”. The Journal of Politics 77 (3): 608-619. DOI: [dx.doi.org/10.1086/681028](https://doi.org/10.1086/681028)

Canelo, Paula (2012): “¿Sabios, ricos y buenos? Perfiles sociales y carreras políticas de los senadores nacionales argentinos en 1973, 1983 y 1989”. En Ziegler, Sandra y Victoria Gessaghi (comps.): Formación de las elites. Investigaciones y debates en Argentina, Brasil y Francia. Buenos Aires: FLACSO-Manantiales.

Canelo, Paula (2013): “Construyendo elites dirigentes. Los gobernadores provinciales durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1983)”, Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, Año 11, N°11, pp. 323-341.

Canelo, Paula (2014): “Represión, consenso y diálogo político. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina”, Política. Revista de Ciencia Política, Vol. 52, N°2, pp. 217-239.

Canelo, Paula y Ana Castellani (2017), Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri, Informe de Investigación n° 1 del Observatorio de las Elites del Citra, Buenos Aires, Citra-UMET-Conicet, en www.citra.org.ar/observatorio-de-las-elites/documentos.

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

Daniel García Delgado, Beatriz Anchorena y Cristina Ruiz del Ferrier (comps.), *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*, Buenos Aires, Flacso.

Castellani, Ana y Pierbattisti, Damián (2019): *El Estado concebido como una empresa. Radiografía del Ministerio de Modernización entre 2015 y 2019. Informe de Investigación N° 7 del OE del CITRA (CONICET-UMET)*.

Chasquetti, 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. URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842002>

Collier, R. B., & Collier, D. (2002). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Collier, Ruth Berins, and David Collier.

De Imaz, José Luis (1965). *Los que mandan*. Buenos Aires. Eudeba

De Luca, M. (1998). “Los ejecutivos”. En Orlandi, H. *Las instituciones políticas de gobierno*. Buenos Aires. Eudeba.

Gené, Mariana (2014): *Al interior de la política. Trayectorias, legitimidades y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (Argentina, 1983-2007)*, Tesis de Doctorado, UBA/École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Gené, Mariana (2019): *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 (2019): “Ministerios políticos del gabinete nacional. Perfiles y puertas de entrada de sus elites en democracia”, en Canelo, Paula y Mariana Heredia (comps.): *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires: UNSAM-Edita.

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*, Vol. XLI, N° 74, primer semestre 2014: pp. 103-139.

González-Bustamante, B., & Olivares, A. (2016). *Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)*. *Colombia Internacional*, (87), 81-108.

González-Bustamante, B., & Olivares, A. (2018). *La élite política gubernamental en Chile: Supervivencia de ministros. Las élites en las Américas: Diferentes perspectivas*. Curitiba: Editora Universidade Federal do Paraná.

González-Bustamante, Bastián, & Garrido-Vergara, Luis. (2018). Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros en Chile, 1990-2010. *Política y gobierno*, 25(1), 31-64. Recuperado en 25 de agosto de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372018000100031&lng=es&tlng=es.

González-Bustamante, B. (2016). Élités políticas, económicas e intelectuales: una agenda de investigación creciente para la ciencia política. *Política. Revista De Ciencia Política*, 54(1), pp. 7–17. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2016.42690>

Heredia, Mariana; Mariana Gené y Luisina Perelmiter (2012): Dossier “Hacia una sociohistoria del gabinete nacional”, *Revista PolHis*, Año 5, N°9.

Wright Mills, C., & Traducción de Florentino M. Torner y Ernestina de Champourcin. (1957). *La élite del poder*. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1957