



FLACSO
ARGENTINA

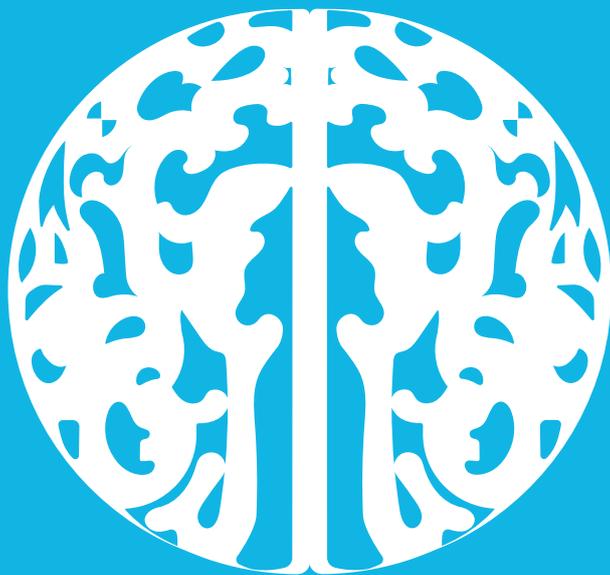
Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área de Estudios
Políticos y Sociales

Documento de Investigación N° 3 OE-FLACSO

El gabinete inicial de Néstor Kirchner (2003-2007).
Unidad y gobernabilidad peronista
en tiempos de crisis.

Hernán Beorlegui, Vanesa Donato y Paula Gutiérrez



OE | FLACSO

Observatorio de las Elites de la FLACSO Argentina



Autores

Hernán Beorlegui

Licenciado en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Docente de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Es integrante de la Carrera de Personal de Apoyo (CONICET) y del Núcleo de Estudios Políticos de la FLACSO Argentina (NEP).

Vanesa Donato

Estudiante de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Es integrante del Núcleo de Estudios Políticos de la FLACSO Argentina (NEP).

Paula Gutiérrez

Licenciada en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Especialista en Data Analytics, Marketing Estratégico y Publicidad. Profesora de data visualization en CoderHouse y en ECommerce Institute. Es integrante del Núcleo de Estudios Políticos de la FLACSO Argentina (NEP).

Cómo citar

Beorlegui, Hernán, Donato, Vanesa y Gutiérrez, Paula (2024): El gabinete inicial de Néstor Kirchner (2003-2007) Unidad y gobernabilidad peronista en tiempos de crisis. Buenos Aires: Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina, Documento de Investigación N° 3, abril de 2024.

Coordinación editorial: Paula Canelo.

Corrección de estilo: Hernán Beorlegui y Paula Canelo.

Diseño: Pilar Tovillas.

El gabinete inicial de Néstor Kirchner (2003-2007)

Unidad y gobernabilidad peronista en tiempos de crisis

Hernán Beorlegui, Vanesa Donato y Paula Gutiérrez

Resumen

Este Documento de Investigación analiza la conformación del gabinete inicial del presidente argentino Néstor Carlos Kirchner (2003-2007), en términos de participación, atributos y criterios de reclutamiento de su alto personal político. Para ello, se realiza un estudio empírico sistemático del perfil de los 128 funcionarios/as (ministros/as, secretarios/as y subsecretarios/as) que fueron nombrados por el presidente para acompañarlo en su gabinete inicial.

El documento muestra que el gabinete inicial de Nestor Kirchner estuvo integrado alrededor de 3 pilares: el apoyo del presidente saliente Eduardo Duhalde, por dirigentes opositores al ex presidente Carlos Menem (1989-1999) provenientes del llamado "Grupo Calafate" y la pata "pingüina" o "patagónica" compuesta por colaboradores cercanos a Kirchner en su paso por la gobernación de la provincia de Santa Cruz. Asimismo, el trabajo revela el diseño de un gabinete que evidenció la búsqueda de gobernabilidad y el respeto al acuerdo político con Eduardo Duhalde, priorizando la renovación y el fortalecimiento peronista, en un marco de colaboración y continuidad entre la gestión duhaldista saliente y la kirchnerista; este hecho da cuenta de una particularidad distintiva, ya que desde los gobiernos radicales de Marcelo Torcuato de Alvear e Hipólito Yrigoyen no se había producido en la Argentina una sucesión de presidentes del mismo signo político.



Introducción

Luego de la crisis económica y política sin precedentes que atravesó la Argentina en el año 2001 llegó a la Presidencia de la Nación el por entonces gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Carlos Kirchner, con el apoyo del Partido Justicialista (PJ) en su fracción conducida por Eduardo Duhalde¹. En términos políticos, la salida de la crisis del 2001 impulsó una reconfiguración del liderazgo peronista que había comenzado en el año 2002 con el gobierno de Duhalde y que se prolongaría con Néstor Kirchner a partir de 2003.

La contienda electoral del año 2003 transcurrió en un clima de baja legitimidad de la representación política, encarnada fundamental pero no exclusivamente en las figuras presidenciales y en los cuerpos legislativos nacionales. La incertidumbre y la fragmentación política se vieron reflejadas también en el peronismo, que se presentó en los comicios con tres fórmulas presidenciales: Carlos Menem (Frente de la Lealtad), Adolfo Rodríguez Saá (Frente del Movimiento Popular) y Néstor Kirchner (Frente para la Victoria). En estas atípicas elecciones ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría constitucional requerida para ganar la presidencia en primera vuelta electoral². Néstor Kirchner accedió al sillón presidencial en la elección nacional del 27 de abril de 2003 gracias a votos provenientes de los aparatos duhaldistas y de sectores independientes progresistas. A partir de la decisión de Carlos Menem³ de no presentarse al balotaje⁴ Kirchner asumió con el 22% de los votos, el porcentaje más bajo desde que se universalizara el voto masculino en el país⁵. Era la primera vez desde 1922 que el presidente saliente (aún cuando Duhalde no había sido elegido por el voto popular) compartía el mismo signo político que el entrante, situación que facilitó la transición gubernamental y la colaboración entre administraciones. El primer gobierno del que sería el largo ciclo kirchnerista (2003-2015) iniciaba un nuevo ciclo en la política argentina.

En la conformación de su primer gabinete el ex gobernador santacruceño se encontraba ante un doble desafío: construir legitimidad gubernamental y asumir el liderazgo peronista. Para esto, tendría que darle la estocada final a Carlos Menem y también desligarse de la tradicional dirigencia peronista liderada por Eduardo Duhalde, el auspiciante de su candidatura presidencial⁶.

El análisis de la conformación del gabinete de Néstor Kirchner brinda una gran oportunidad para indagar los rasgos que puede adquirir el reclutamiento para ocupar las más altas posiciones de

1. Tras la renuncia del presidente Fernando de la Rúa (1999-2001) a mitad de mandato, en enero de 2002 la Asamblea Legislativa designó como mandatario al senador Eduardo Duhalde. El gobierno de "salvación nacional" desplegó una estrategia política y económica basada en el impulso estatal de una nueva política industrialista y en una alianza con los miembros de la comunidad empresarial.

2. Los artículos 97 y 98 de la Constitución establecen que un presidente asume su cargo cuando su fórmula ha obtenido más del 45% de los votos afirmativos o por lo menos el 40% de los votos y una diferencia porcentual mayor a 10 puntos con respecto a la fórmula que le sigue en cantidad de votos.

3. Carlos Menem fue presidente reelecto de la nación desde el año 1989 hasta el año 1999 y presidente formal del Partido Justicialista desde noviembre del 2001 hasta junio del 2003. En su gestión en la década del noventa llevó a cabo un proceso refundacional que modificó la configuración del Estado y la sociedad. Consistía en un proyecto de propuestas neoliberales liderado por una fracción del peronismo, que contaba con el apoyo explícito de los grandes empresarios, economistas y los principales comunicadores sociales.

4. El Balotaje tiene lugar cuando ninguno de los candidatos consiguió el porcentaje definido por la Constitución nacional. De este modo se establece una segunda vuelta electoral entre las 2 fórmulas más votadas para definir al presidente.

5. Raus, D. (2017). Salir del infierno. La transición política en la crisis de la convertibilidad. De Duhalde a Kirchner. En Pucciarelli, A. y Castellani, A. (Coords.). Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal, pp. 61-94.

6. Novaro, M., Bonvecchi, A., y Cherny, N. (2014). Los límites de la voluntad: los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner. Buenos Aires: Ariel.



los ejecutivos nacionales en contextos de crisis profunda y de reconfiguración de los liderazgos partidarios. En ese marco, este texto se pregunta: ¿qué atributos fueron valorados en las designaciones a la hora de elegir a quienes debían gestionar un país en profunda crisis?, ¿primó la elección de funcionarios/as de confianza o de figuras políticas de prestigio?, ¿qué lugar ocuparon las mujeres y/o la posesión de determinadas credenciales educativas, entre otros atributos?, ¿en qué carteras se ubicaron y por qué?

Este documento realiza un estudio empírico sistemático del perfil de los funcionarios y funcionarias nombrados por Néstor Kirchner para formar parte del gabinete inicial de su presidencia. Se emplea una definición estricta de “gabinete inicial”⁷. Para su reconstrucción se empleó la estructura organizativa establecida por los decretos 357/2002⁸ (organigrama de aplicación de la Administración Nacional Centralizada hasta el nivel de Subsecretaría), 1283/2003⁹ (referida a la creación y reorganización del gabinete ministerial) y 141/03¹⁰, (concerniente a la organización de las Secretarías de la Presidencia de la Nación). Se incluyeron las designaciones de funcionarios/as cuyos nombramientos fueron efectuados y publicados en el Boletín Oficial a partir del momento de asunción de Néstor Kirchner, el 25 de mayo del 2003 hasta el 25 de agosto del 2003. Se incluyen en este estudio a funcionarios/as designados que ocuparon los más altos cargos de la estructura: ministro/a, secretario/a, subsecretario/a y otras posiciones con jerarquía equivalente. No se incorporaron a los organismos descentralizados. Se analizaron las 128 designaciones realizadas en: 10 Ministerios, la Jefatura de Gabinete de Ministros y las Secretarías de la Presidencia de la Nación (que se analizan en conjunto bajo la categoría “Secretaría de la Presidencia de la Nación”)¹¹.

7. A los efectos de la comparación con otros documentos de investigación del Observatorio de la Elites de FLACSO Argentina (OE-FLACSO), se analiza la composición inicial del gabinete, en términos de la constitución del organigrama y de la designación de funcionarios/as. No se incorporan ni las modificaciones del organigrama inicial, ni la eliminación o creación de dependencias, ni las reestructuraciones, ajustes o modificaciones en las jerarquías posteriores al 25 de agosto del 2003.

8. Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de febrero de 2002.

9. Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de mayo de 2003.

10. Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de junio de 2003.

11. En este trabajo se analizan agrupadas todas las Secretarías de la Presidencia de la Nación: Legal y Técnica; General; Cultura; Medio de Comunicación; Turismo y Deporte; Inteligencia de Estado y de Programación para la Prevención de la drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico.



Cuadro N° 1. Cantidad de cargos jerárquicos por dependencia en el gabinete inicial de Néstor Kirchner.

Dependencia	Cantidad total de individuos que ocupan cargos jerárquicos por dependencia
<i>Ministerio de Economía y Producción</i>	24
<i>Secretaría de la Presidencia de la Nación</i>	19
<i>Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios</i>	16
<i>Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto</i>	12
<i>Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación</i>	9
<i>Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos</i>	8
<i>Ministerio de Salud</i>	8
<i>Ministerio del Interior</i>	8
<i>Ministerio de Desarrollo Social</i>	7
<i>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</i>	7
<i>Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología</i>	6
<i>Ministerio de Defensa</i>	4
Total General	128

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Observatorio de las Elites de la FLACSO (OE-FLACSO).

Las principales variables analizadas aquí son: tipo de cargo ocupado, sexo, edad al momento de asumir el cargo, lugar de nacimiento, perfil educativo (máximo nivel educativo, tipo de título de grado, tipo de título de posgrado, tipo de establecimiento) y cargos públicos ocupados previamente. Los datos empleados fueron relevados de diversas fuentes públicas: InfoLeg (Información Legislativa de la Presidencia de la Nación), el Boletín Oficial de la República Argentina, portales periodísticos (diarios Clarín, La Nación, Página/12, Infobae, Urgente 24, etc.) y otros portales de actualidad, entrevistas, currículums vitae, presentaciones en eventos académicos e información de redes sociales (LinkedIn, X (ex Twitter) y Facebook) y webs de los funcionarios/as.

1. Unidad y gobernabilidad peronista en tiempos de crisis

En la inauguración de su gobierno y particularmente en la conformación del gabinete, Néstor Kirchner reveló ser consciente de su escasa legitimidad de origen derivada del bajo respaldo plebiscitario. La transición se dio en un marco de colaboración entre la gestión duhaldista y la kirchnerista. La nueva administración no inauguró gran cantidad de carteras, aunque sí reformó y renombró las existentes. En líneas generales, el armado del gabinete fue similar al anterior y mantuvo en funcionamiento los siguientes ministerios: Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Interior, Defensa, Economía y Producción, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud y Ambiente, Desarrollo Social y Educación, Ciencia y Tecnología. Se fusionaron el Ministerio de Economía con Producción, dando lugar al Ministerio de Economía y Producción, y se incorporó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En cuanto a las Secretarías de la Presidencia, el decreto N° 141/03 conservó las 7 existentes desde enero de 2002: Legal y Técnica; General; Cultura; Medios



de Comunicación; Turismo y Deporte; Inteligencia de Estado y de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico. La Secretaría de Obras Públicas fue añadida al Ministerio de Planificación Federal¹², que recibió algunas competencias derivadas de Economía y Producción a efectos de tener mayor control sobre el presupuesto, las obras públicas y el manejo de fondos destinados a las mismas.

Néstor Kirchner diseñó un gabinete que priorizó la gobernabilidad y el respeto al acuerdo político con Duhalde. La estructura descansó en 3 “patas”. Primero, la del apoyo duhaldista que le brindó personal político con experiencia en gestión estatal. El presidente mantuvo a tres ministros en su cargo y posicionó en el Ministerio de Defensa al Secretario General de la Presidencia de Duhalde, José Pampuro (un canal directo con el peronismo bonaerense). En Economía y Producción continuó Roberto Lavagna, Aníbal Fernández fue ubicado en el Ministerio del Interior y Ginés González García continuó en Salud y Ambiente¹³. Segundo, la del apoyo de los dirigentes con participación en el “Grupo Calafate”¹⁴ Carlos Tomada fue designado en el Ministerio de Trabajo y Alberto Fernández (futuro presidente de la Nación -2019-) como Jefe de Gabinete; este último, cercano al PJ porteño, sumó al gabinete a Daniel Filmus en Educación, a Rafael Bielsa en Relaciones Exteriores y a Gustavo Béliz en Justicia. Tercero, al esquema se sumó la “pata pingüina” o “patagónica”, integrada por colaboradores de confianza y cercanos al presidente desde su gestión como gobernador de la provincia de Santa Cruz: Julio de Vido fue designado Ministro de Planificación Federal, Alicia Kirchner (hermana del presidente) Ministra de Desarrollo Social y los secretarios Carlos Zannini en la Secretaría Legal y Técnica de la Nación, Oscar Parrilli en la Secretaría General de la Nación y Sergio Acevedo en la Secretaría de Inteligencia de la Nación¹⁵.

12. Decreto 27/2003, Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de mayo de 2003.

13. Raus, *ibidem*.

14. Grupo que cuestionaba los efectos negativos de la política neoliberal del gobierno de Menem.

15. Novaro, Bonvecchi, y Cherny, *ibidem*.



Tabla N° 1. Ministros/as por dependencia según afiliación partidaria en los gabinetes iniciales de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.

Ministros: Gabinete inicial de Eduardo Duhalde		Ministros: Gabinete inicial de Nestor Kirchner	
Ministerio	Origen partidario	Ministerio	Origen partidario
Jefe de Gabinete de Ministros		Jefe de Gabinete de Ministros	
Capitanich, Jorge	Partido Justicialista	Fernández, Alberto	Partido Justicialista
Ministerio del Interior		Ministerio del Interior	
Gabrielli, Rodolfo	Partido Justicialista	Fernández, Aníbal	Partido Justicialista
Ministerio de Economía		Ministerio de Economía y Producción	
Remes Lenicov, Jorge	Partido Justicialista	Lavagna, Roberto	Partido Justicialista
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto		Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	
Ruckauf, Carlos	Partido Justicialista	Bielsa, Rafael	Todos Ahora
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social		Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	
Atanasof, Alfredo	Partido Justicialista	Tomada, Carlos	Partido Justicialista
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología		Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	
Giannetassio, Graciela	Partido Justicialista	Filmus, Daniel	Partido Justicialista
Ministerio de Defensa		Ministerio de Defensa	
Jaunarena, Horacio	Unión Cívica Radical	Pampuro, José	Partido Justicialista
Ministerio de Salud y Ambiente		Ministerio de Salud	
González García, Ginés	Partido Justicialista	González García, Ginés	Partido Justicialista
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos		Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	
Vanossi, Jorge Reynaldo	Unión Cívica Radical	Béliz, Gustavo	Nueva Dirigencia
Ministerio de Acción Social		Ministerio de Desarrollo Social	
Doga, Nilda	Partido Justicialista	Kirchner, Alicia	Partido Justicialista
Ministerio de la Producción		Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	
De Mendiguren, José Ignacio	Independiente	De Vido, Julio	Partido Justicialista

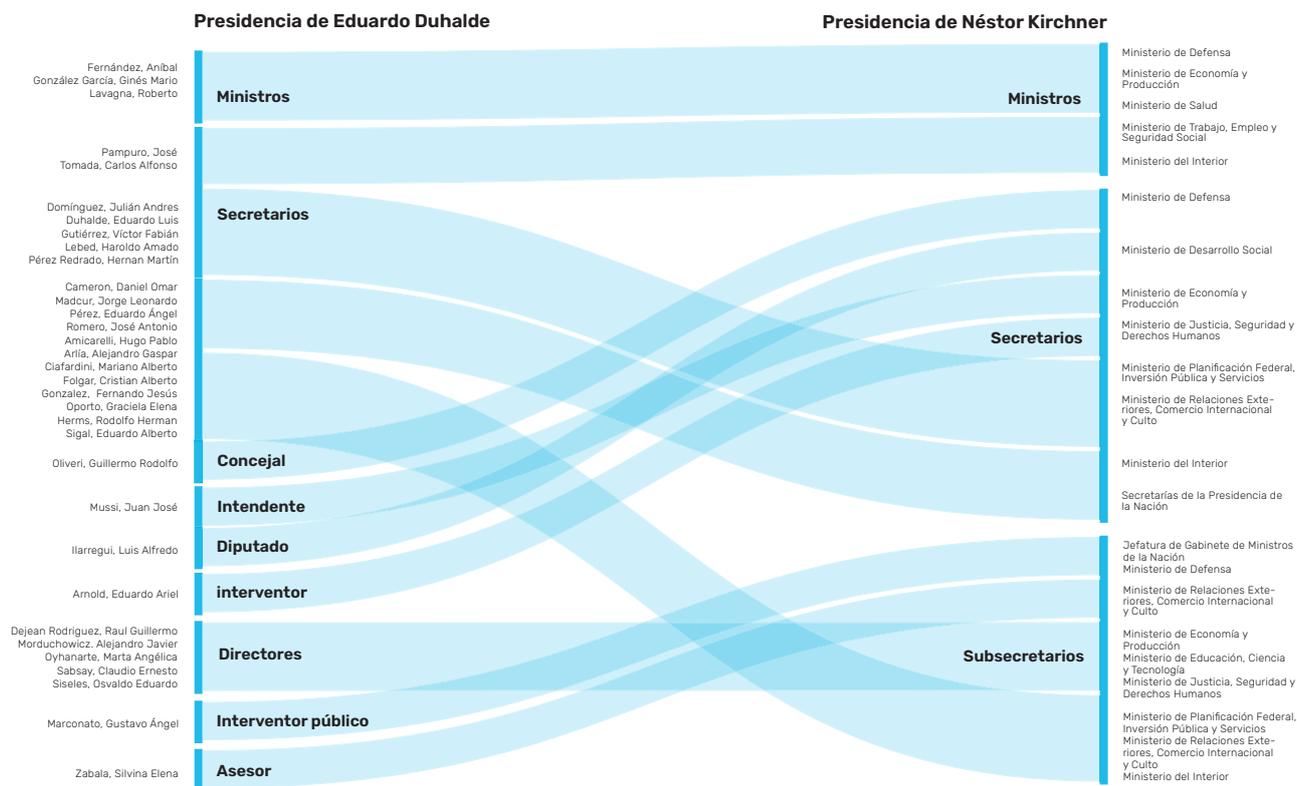
Fuente: Elaboración propia sobre datos de Observatorio de las Elites de la FLACSO (OE-FLACSO).

Como muestra la Tabla 1, la mayoría de los ministros/as provenían del PJ, incluso Gustavo Béliz y Rafael Bielsa, quienes se encontraban liderando las agrupaciones políticas Nueva Dirigencia y Todos Ahora respectivamente, pero tenían también orígenes peronistas. Es posible afirmar que Kirchner no utilizó tanto las designaciones ministeriales como herramienta para la ampliación de su coalición de gobierno, sino especialmente para fortalecer su liderazgo en el PJ. Esto marcaba un importante contraste con, por ejemplo, el gabinete de Carlos Menem (1989-1999) y, en el futuro, el de Mauricio Macri (2015-2019) que había tenido una marcada tendencia a designar figuras del establishment económico, de la iglesia y de los sindicatos¹⁶.

16. Palermo, V., y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.



Gráfico N° 1. Funcionarios/as del gabinete inicial de Néstor Kirchner provenientes del gabinete de Eduardo Duhalde.



Fuente: Observatorio de las Elites de la FLACSO (OE-FLACSO).

En el gráfico 1 se verifica la importante presencia del personal político de Duhalde en el armado de todas las posiciones del gabinete, incluso en las segundas y terceras líneas. Además de los ministros arriba mencionados (Anibal Fernandez, Ginés González García, Roberto Lavagna, José Pampuro y Carlos Tomada) también se observa dicha presencia en la designación de secretarios/as y subsecretarios/as del gabinete. Más de la mitad de los/as funcionarios/as (el 53%, 47 individuos) del gabinete de Néstor Kirchner había ocupado un cargo previo en el gobierno predecesor, en diferentes posiciones políticas de distinta jerarquía: ministro/a, secretario/a, subsecretario/a, concejal, intendente/a, diputado/a, director/a, etc. Es importante destacar que todos/as estos/as funcionarios/as mantuvieron o mejoraron su posición jerárquica: el 64% (28) fue designado/a en el 2003 en un cargo superior al que poseían en la gestión anterior, mientras que el 36% (16) restante mantuvieron la jerarquía de su cargo. Se desprende de este análisis que los/as funcionarios/as con cargo previo en el gabinete de Duhalde estuvieron distribuidos en la mayoría de los ministerios del gabinete de Kirchner, algunos destacados por su relevancia estratégica, como por ejemplo el de Ministerio de Economía y Producción y el Ministerio del Interior. Sin embargo, en los ministerios asignados a los “pingüinos” o personas de confianza de Kirchner no se observa una presencia significativa de funcionarios/as duhaldistas, lo que sugiere una cierta distribución por “patas” de la estructura del gabinete. El Ministerio de Desarrollo Social sólo contó con un secretario y una subsecretaría del gabinete predecesor: Daniel Arroyo e Irma Paredes. En el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios mantuvieron sus cargos los subsecretarios Cristian Folgar y



Daniel Cameron.

En los ministerios “pingüinos” la presencia de funcionarios/as de confianza dentro del gabinete inicial, si bien fue minoritaria en términos cuantitativos, fue determinante principalmente de cara al futuro político de Kirchner contribuyendo considerablemente en la reconfiguración del liderazgo peronista, ya que la política fiscal, las cuentas públicas y la distribución del presupuesto nacional estaban en manos del mandatario santacruceño.

2. Perfil sociodemográfico del gabinete inicial de Néstor Kirchner: edad, sexo y lugar de nacimiento/residencia de los/as funcionarios/as.

Cuadro N° 2. Promedio de edad de los/as funcionarios/as según dependencia en el gabinete inicial de Néstor Kirchner.

Dependencia	Edad Ministro/a	Edad promedio Secretarios/as	Edad promedio Subsecretarios/as	Edad promedio del total	
Ministerio de Desarrollo Social	57	43		43	Ministerios más jóvenes (por debajo del promedio general)
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	53	47	46	47	
Ministerio de Defensa	54	40		47	
Ministerio de Economía y Producción	61	50	47	49	Ministerios más adultos (superan la edad promedio general)
Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación	44	58	47	49	
Secretarías de la Presidencia de la Nación		50	51	51	
Ministerio del Interior	46	54	48	51	
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	41	57	49	52	
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	50	48	57	52	
Ministerio de Salud	58	46	53	52	
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	48	55	51	53	
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	55	57	55	57	
Promedio total	52	50	50	50	

Fuente: Observatorio de las Elites de la FLACSO (OE-FLACSO).

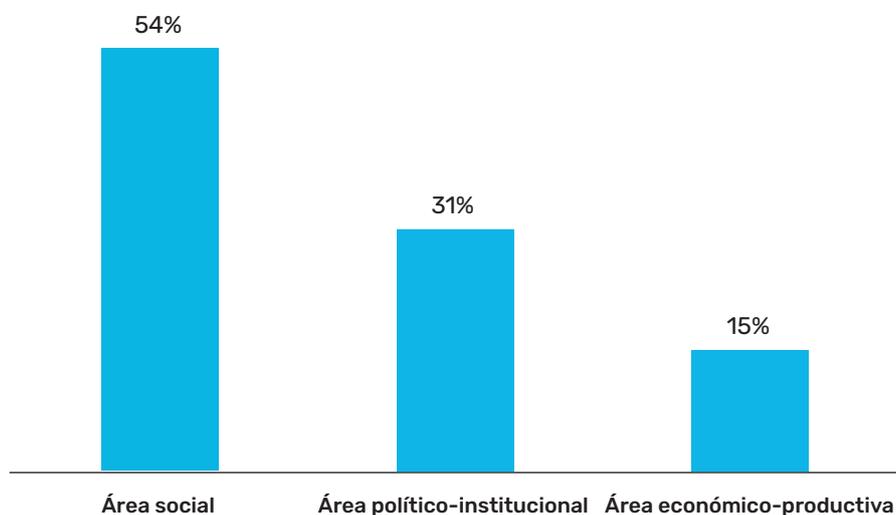
Los/as ministros/as del gabinete inicial de Néstor Kirchner presentaron una edad de ingreso promedio de 52 años mientras que los/as secretarios/as y subsecretarios/as ingresaron promediando los 50 años.

En cuanto a las dependencias se observa que los ministerios más “jóvenes” fueron Desarrollo Social (43 años), Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y Defensa (ambos con una edad promedio de 47 años). Por otra parte, los ministerios que presentan un promedio de edad más avanzada de su personal político fueron Trabajo (57 años), Educación, Ciencia y Tecnología (53 años) y Salud (52 años).



Los miembros del gabinete inicial del gobierno de Néstor Kirchner (ministros/as, secretarios/as y subsecretarios/as) presentaron una edad promedio de 50 años, manteniendo los rangos etarios de gabinetes nacionales anteriores y posteriores, por ejemplo, los de Alberto Fernández, Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. Como ha sido señalado por Paula Canelo, en los gabinetes argentinos la participación femenina ha sido siempre minoritaria¹⁷. El equipo de funcionarios/as del primer gobierno kirchnerista no fue la excepción: las mujeres designadas como ministra, secretarias o subsecretarias representaron sólo el 10% del total. El gabinete de 2003 marcó el punto de inicio de una tendencia creciente de la presencia femenina en el desempeño de altos cargos ejecutivos en los gabinetes iniciales: por ejemplo, con un 12% de presencia femenina en el gabinete de Cristina Fernández de Kirchner en 2011, un 23% en el de Mauricio Macri en 2015 y un 37% en el de Alberto Fernández en 2019¹⁸.

Gráfico N° 3. Funcionarias por áreas de gestión (%) en el gabinete inicial de Néstor Kirchner.



Fuente: Observatorio de las Elites de la FLACSO (OE-FLACSO).

Además de representar sólo el 10% del total, las mujeres fueron reclutadas en este gabinete inicial en forma selectiva de acuerdo al área de gestión. Considerando al conjunto de mujeres que fueron designadas en el gabinete (12 en total) y observando su distribución en las que clasificamos como “área social”, “político-institucional” y “económico productiva”¹⁹, es posible afirmar que también se tendió a una división sexual del trabajo político. El 54% de las altas funcionarias fueron designadas en el área social, el área “tradicionalmente femenina” del gabinete (Desarrollo Social, Educación, Salud), mientras que el 31% ocupó posiciones en el área político-institucional y sólo el 15% cumplió funciones en el área económico productiva, una de las más masculinizadas de los gabinetes

17. Canelo, P. (2021). *Volvimos mujeres. Participación, atributos y reclutamiento del personal político femenino en el gabinete inicial del presidente Alberto Fernández. Estudios Sociales del Estado*, 7(14).

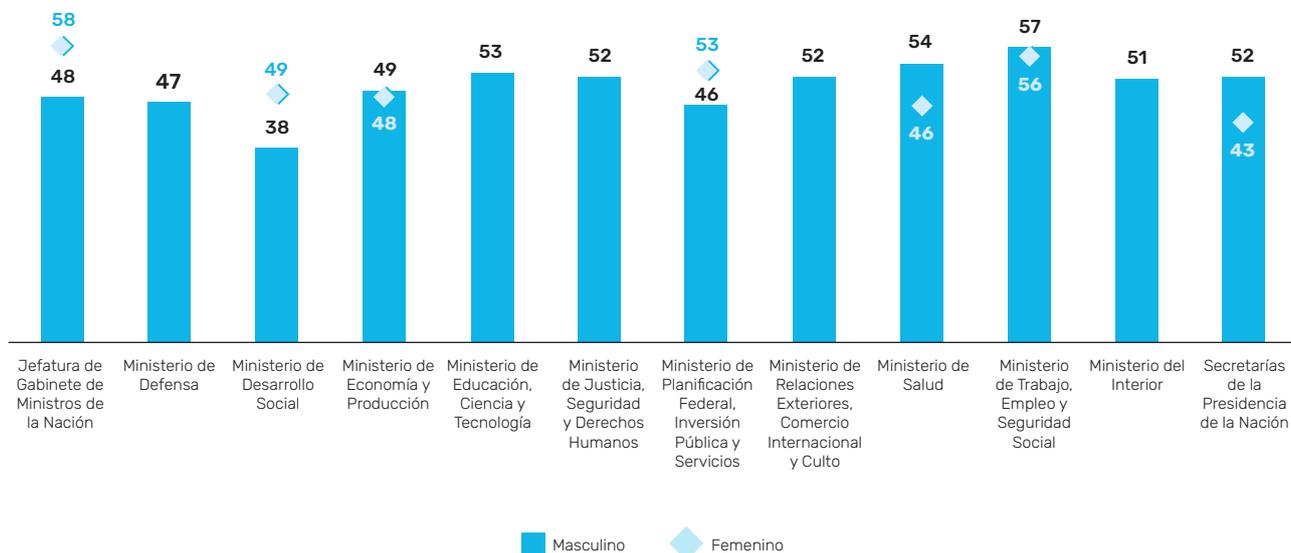
18. Canelo, *ibídem*.

19. Dentro del “área social” fueron incluidos los ministerios de Desarrollo Social, Educación, Ciencia y Tecnología, Salud y Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En el “área económico-productiva” incluimos los ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y Economía y Producción. Dentro del “área político-institucional” incluimos la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministerio del Interior y las Secretarías de la Presidencia de la Nación.



iniciales argentinos²⁰. Sólo una mujer fue designada como ministra en el gabinete inicial de Néstor Kirchner: su hermana, Alicia, al frente del Ministerio de Desarrollo Social, la dependencia “femenina” por excelencia.

Gráfico N° 4. Edad promedio según sexo por dependencia en el gabinete inicial de Néstor Kirchner.



Fuente: Observatorio de las Elites de la FLACSO (OE-FLACSO).

*N: 128.

El gráfico 4 muestra las diferencias de acceso a las más altas posiciones del gabinete de acuerdo al sexo: las mujeres designadas en estas posiciones son en promedio entre 7 y 10 años mayores que los hombres. Por ejemplo, en Jefatura de Gabinete la edad promedio de las funcionarias es de 58 años y la de los hombres de 48 años, en el Ministerio de Desarrollo Social esta relación es de 49/38 años y en el Ministerio de Planificación General e Inversión Pública, de 53/46 años.

La vinculación entre la edad y el acceso al cargo al gabinete nacional permite observar que los requisitos de ingreso del personal femenino son mayores: el reclutamiento femenino demanda trayectorias políticas u ocupacionales más extensas. Este hallazgo también puede atribuirse y relacionarse con las exigencias de credenciales educativas, es decir que las mujeres necesitan niveles educativos más altos que los hombres para acceder a las mismas posiciones de élite²¹.

Se advierte que de los 10 ministros/as designados sólo se nombró a una mujer, es decir que la presencia de mujeres representa un 10% en el total de ese cargo jerárquico. En cuanto a las 48 designaciones de secretarios/as sólo 3 fueron mujeres (del total de los secretarios/as las mujeres representan el 6%) y de las 61 designaciones de subsecretarios/as sólo 8 fueron mujeres (del 100% de los subsecretarios/as las mujeres representan el 13%)²².

20. Este techo de cristal se reprodujo en forma similar, por ejemplo, en el gabinete de Alberto Fernández con los siguientes valores, 44%, 38% y 31% respectivamente, Canelo, *ibídem*.

21. Lascurain, M. (2023): *¿Democratización de las elites? Presidentes, vicepresidentes y gobernadores argentinos entre 1983 y 2015*. Buenos Aires: Observatorio de las Elites de FLACSO Argentina, Documento de Investigación N° 1.

22. La presencia de mujeres dentro del total de cada cargo jerárquico (ministro/a, secretario/a, subsecretario/a) fue minoritaria en los todos gabinetes nacionales analizados desde el 2003 hasta el 2019. En cuanto a las Ministras la secuencia es la siguiente: 10% en el gabinete de Néstor Kirchner, 19% Cristina Fernández de Kirchner, 14% Macri, y 19 % Alberto Fernández. Respecto a las segundas líneas jerárquicas la secuencia de Secretarías: 6% Néstor Kirchner, 20% Cristina Fernández, 16% Macri y 40% Alberto Fernández.



Asimismo, el análisis permite identificar que las mujeres fueron reclutadas en su mayoría como secretarías o subsecretarías, representando dentro del total de mujeres del gabinete el 23% y 67% respectivamente, con la única excepción de la ministra Alicia Kirchner. Los atributos de reclutamiento fueron contundentes: ingresó al cargo con 57 años (a diferencia de su pares hombres, que accedieron en promedio a los 52 años), contando con un doctorado en Ciencias Humanas y Sociales (Universidad del Comahue), una extensa trayectoria ocupacional en la provincia de Santa Cruz (se había desempeñado como Secretaria de Promoción de la Municipalidad de Río Gallegos y como Ministra de Asuntos Sociales de la provincia desde 1991 hasta 2003), siendo además hermana y persona de extrema confianza del presidente.

2.3 Lugar de Nacimiento

Las variables que refieren a la procedencia geográfica de los funcionarios y funcionarias ofrecen pistas para comprender los rasgos sociales de las elites políticas. Al analizar el gabinete inicial de Néstor Kirchner se observa que la mayoría de sus funcionarios/as eran nacidos/as en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), dato consistente con otros estudios sobre elites políticas²³. Al considerar el lugar de nacimiento del personal político del gabinete de 2003, se observa que el 35 % había nacido en la Provincia de Buenos Aires, el 31% en la Ciudad de Buenos Aires, y el 10% en la provincia de Santa Cruz, este último dato está vinculado con aquellos/as funcionarios/as que habían participado en la gobernación de la provincia de Santa Cruz desde los orígenes del Frente para la Victoria Santacruceño²⁴.

2.4 Lugar de residencia en la adultez en la provincia de Santa Cruz²⁵

Habiendo constatado que tanto la Provincia de Buenos Aires, como la Ciudad de Buenos Aires constituyen un patrón de reclutamiento de las élites políticas argentinas dentro del gabinete analizado, se avanza en el análisis del lugar de residencia en la adultez de este personal político ejecutivo. Para tal fin se agrega y complementa al total de funcionarios/as nacidos en Santa Cruz con aquellos/as que ejercían cargos en la misma provincia inmediatamente anteriores a la designación en el gabinete nacional del 2003.

De acuerdo con Lodola²⁶ este indicador aporta información sobre el ingreso en la vida política y

Finalmente las Subsecretarías: 13% Néstor Kirchner, 25% Cristina Fernández, 28% Macri, y 38% Alberto Fernández, Canelo, ibídem.

23. Lodola, G. (2017). *Reclutamiento político y orígenes sociales de los gobernadores argentinos. Política Subnacional en Argentina: Enfoques y Problemas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales; Canelo, P. (2020). *Gabinetes generalizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)*. *Revista Perspectivas y Políticas Públicas*. 10(19), pp. 151-152.

24. *El Frente para la Victoria Santacruceño (FVS) fue una fuerza política creada a fines de la década del 80 por Néstor Kirchner, mientras ejercía la intendencia de Río Gallegos (capital de la provincia). El FVS fue el nombre de un sublema del PJ de Santa Cruz (la Ley de Lemas rige en la provincia de Santa Cruz desde el año 1988). En el año 1991 esta fuerza, luego de una coyuntural alianza con el Movimiento Renovador Peronista de Santa Cruz (MRP), postuló a Néstor Kirchner como gobernador en 1991, puesto que ejerció hasta el año 2003.* Sosa, P. (2014). *Desintegración social y poder político. Génesis y consolidación del Frente para la Victoria en la Provincia de Santa Cruz (1988-1996)*. (Tesis inédita de doctorado). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

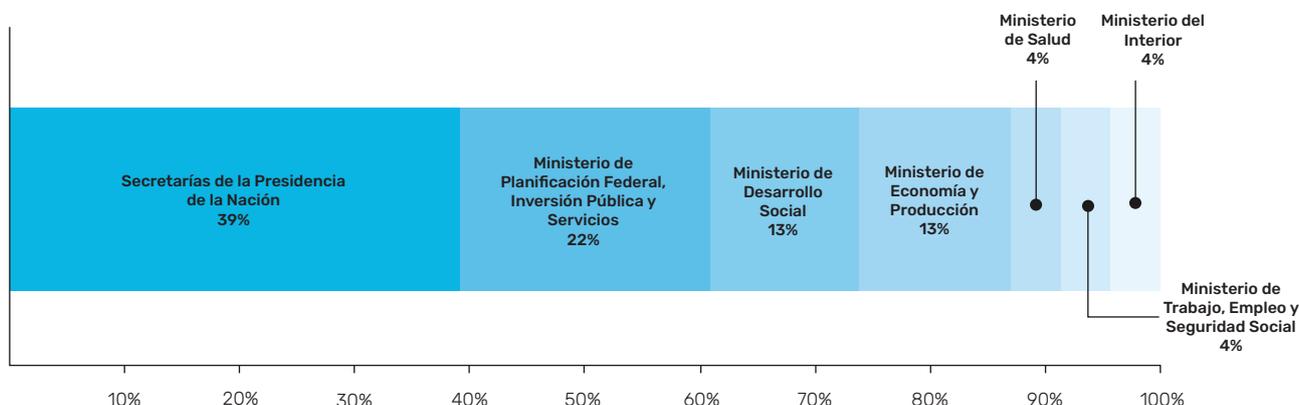
25. *El análisis del lugar de residencia de los funcionarios/as se centrará en la provincia de Santa Cruz con el objetivo de complementar los datos recolectados en la variable lugar de nacimiento y de este modo comprender la influencia relativa de la provincia en la confección del gabinete, teniendo en cuenta que la trayectoria política de Néstor Kirchner y de su círculo de colaboradores de confianza comenzó a formarse en la provincia de Santa Cruz en vísperas de la recuperación democrática.* Sosa, ibídem.

26. Lodola, ibídem.



permite comprender cómo los vínculos establecidos, las redes de contactos, los lazos de confianza y lealtades de los funcionarios/as fueron ponderados a la hora de definir “el núcleo duro” del gabinete de Kirchner.

Gráfico N° 6. Distribución por dependencia de los/as funcionarios/as con lugar de nacimiento y residencia en la adultez en Santa Cruz.



Fuente: Observatorio de las Elites de la FLACSO (OE-FLACSO).

*N: 23.

La clasificación de los funcionarios/as nacidos/as sumados a los funcionarios/as con residencia en la provincia de Santa Cruz en la vida adulta muestra que el peso específico de la provincia adquiere una relevancia central. El porcentaje de ministros/as, secretarios/as y subsecretarios/as nacidos y con actividad política previa en la provincia de Santa Cruz asciende a un 23%. El gráfico ó evidencia que los funcionarios/as nacidos y “criados políticamente” en la provincia patagónica representaron el 39% de las Secretarías de la Presidencia de la Nación (las dependencias más cercanas al presidente), el 22% de los funcionarios/as del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el 13% del Ministerio de Desarrollo Social, representando el “núcleo duro” de la “pata pingüina” y los colaboradores de mayor confianza del presidente.

3. Perfil educativo del gabinete inicial de Néstor Kirchner²⁷

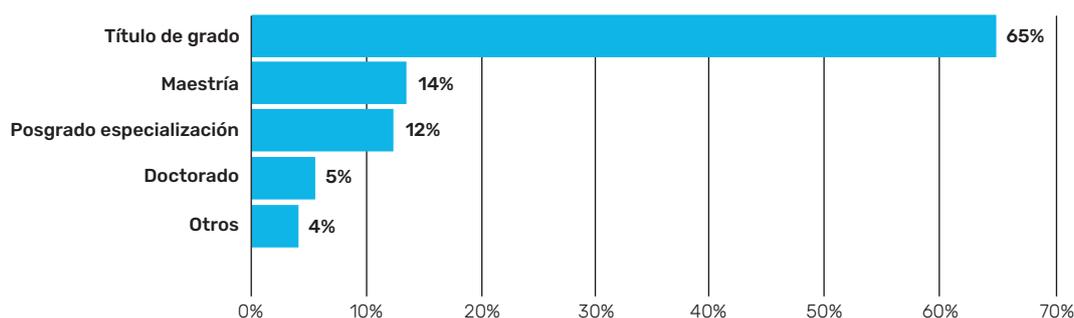
La democratización de la élite ejecutiva que ha acompañado en general al peronismo²⁸ se confirma en la conformación del gabinete inicial de Néstor Kirchner. Las credenciales educativas formales no parecen haber sido determinantes a la hora del reclutamiento, lo que permitió un mayor acceso al gabinete de funcionarios/as sin, por ejemplo, título universitario de grado. Otros atributos, como por ejemplo la trayectoria política, el compromiso militante, la participación en el gabinete de Duhalde, la pertenencia a redes santacruceñas, etc. parecen haber sido atributos muy ponderados a la hora de la selección del equipo de colaboradores del presidente.

27. Los datos sobre perfil educativo analizado en este apartado refieren sólo al 58% de los funcionarios/as del gabinete inicial de 2003 (74 individuos).

28. Lascurain, *ibidem*.



Gráfico N° 7. Máximo nivel educativo alcanzado por los funcionarios/as del gabinete inicial de Néstor Kirchner.



Fuente: Observatorio de las Elites de la FLACSO (OE-FLACSO).

*N: 74.

Como se observa en el gráfico 7 el 65% de los funcionarios/as contaba sólo con título de grado, un 14% con maestría, 5% con doctorado, 12% con posgrado (especialización) y un 4% otros títulos²⁹. Con respecto a la formación de grado hay un predominio de las carreras tradicionales como Derecho o Ciencias Económicas (23% y 19%, respectivamente), un 13% se formó en Ciencias Sociales y en menor medida en Ciencias Naturales y Exactas, Medicina y Arquitectura (5%, 4% y 2%, respectivamente). En cuanto al nivel de posgrado, se observa la misma preponderancia de las disciplinas tradicionales (Ciencias Económicas y Derecho), con un peso mucho menor de Ciencias Naturales y Exactas y Ciencias Humanas y Sociales.

Reflexiones Finales

Este trabajo brinda una posible clave de lectura para pensar los criterios de reclutamiento de un gobierno en tiempos de crisis profunda: precariedad electoral, falta de poder partidario propio, y debilidad de vínculos políticos con gobernadores, empresariado y sindicalismo, entre otros poderosos grupos de interés.

La estructura del gabinete descansó en 3 “patas”, en primer lugar la mencionada “pata duhaldista” que le permitió a Kirchner contar con apoyos dentro del peronismo de personal político experimentado, tales como los ministros Roberto Lavagna (Economía), Aníbal Fernández (Interior), Ginés González García (Salud y Ambiente) y José Pampuro (ex Secretario general y Ministro de Defensa en 2003) entre otros. Segundo, el presidente contó en este proceso con el soporte procedente de alianzas políticas en el marco del grupo Calafate (antagonista del neoliberalismo menemista), se destacan Carlos Tomada en la cartera de Trabajo y Alberto Fernández como Jefe de Gabinete. Finalmente debe destacarse el sustento “pingüino”, compuesto por los viejos colaboradores y compañeros/as de ruta en su experiencia en la gobernación de la provincia de Santa Cruz. Los vínculos patagónicos fueron imprescindibles para la estrategia política de Néstor Kirchner en su recorrido presidencial; para citar algunos de los nombres más importantes, Alicia Kirchner (ex Secretaria de

29. Estos datos deben ser leídos considerando que dentro del restante 42% (54 funcionarios/as) del gabinete están incluidos individuos que no poseen educación universitaria o sobre los cuales no fue posible obtener datos sobre esta variable, lo que refuerza la idea de un reclutamiento que privilegió la trayectoria política a la formación profesional.



Promoción de Río Gallegos, Ministra de Asuntos Sociales de la Provincia de Santa Cruz), Julio De Vido (ex Ministro de Economía y Obras Públicas y Ministro de Gobierno en Santa Cruz), Carlos Zanini (ex Secretario de Gobierno Municipal, Ministro de Gobierno, Diputado Provincial, Presidente del Tribunal Superior de Justicia en Santa Cruz), Oscar Parrilli (integrante del Grupo Calafate) y Sergio Acevedo (Diputado de la Nación y Vicegobernador de la Provincia de Santa Cruz). En esta línea, el examen de las variables de procedencia geográfica (lugar de nacimiento y lugar de residencia en la adultez en la provincia de Santa Cruz), dan cuenta de la presencia de un inédito 23% de ministros/as, Secretarios/as, y Subsecretarios/as nacidos/as y con actividad política previa en la provincia de Santa Cruz.

A partir de la reconstrucción del perfil sociológico de los funcionarios/as el documento abordó el estudio de la irrupción del kirchnerismo a nivel nacional desde un lugar novedoso, poniendo en evidencia dos hallazgos. El primero revela que el apoyo político de Duhalde se presentó como la columna vertebral del gabinete. Es decir que la representación de secretarios/as y subsecretarios/as se identificó en todos los ministerios y jerarquías. El segundo hallazgo tiene que ver con que un gran porcentaje de los mismos fueron designados en cargos que mantuvieron o mejoraron su posición jerárquica, brindando así la posibilidad de construir carreras ascendentes.

Los análisis sobre la edad de ingreso y el sexo del alto funcionariado político mostraron la presencia de ciertos patrones de reclutamiento observados en gabinetes nacionales posteriores. El documento permitió observar que los funcionarios/as fueron reclutados con una edad promedio de 50 años. Asimismo, la participación política femenina resultó minoritaria y estuvo orientada principalmente a las "áreas sociales" del gabinete, además se evidenciaron mayores requisitos en el acceso al cargo de élite y se advirtió la distribución de las mujeres en cargos de menor jerarquía. En cuanto al comportamiento del nivel educativo del personal político se observó un bajo predominio del nivel universitario, lo cual denota que el reclutamiento ministerial ponderó la experiencia en gestión política como la participación en el gabinete de Duhalde o la pertenencia a redes santacruceñas por sobre las capacidades técnicas formales.

La clave fundamental para comprender la integración del gabinete del 2003 fue preservar la unidad del peronismo para asegurar la gobernabilidad y a partir de allí recuperar el liderazgo del PJ. Por otra parte, la estrategia de Néstor Kirchner brindó a las fracciones peronistas una coyuntura favorable para transformarse políticamente y confluir bajo su liderazgo después del colapso del 2001. Luego de las renuncias de Gustavo Beliz en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (julio del 2004) y Roberto Lavagna en el Ministerio de Economía (noviembre del 2005) se produce el recambio ministerial más significativo. A partir de la inclusión de tres ministros/as trascendentales (Alicia Kirchner, Rafael Bielsa y José Pampuro) como candidatos en las elecciones legislativas bonaerenses del año 2005 Néstor Kirchner logra el contundente e histórico triunfo en tierras duhaldistas, permitiéndole consagrar su liderazgo en el PJ y dar inicio al que sería el largo ciclo kirchnerista.

