

**VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores**  
**Instituto de Investigaciones Gino Germani**  
**Universidad de Buenos Aires**  
**4, 5 y 6 de Noviembre de 2015**

**Danilo Ezequiel Degiusti**

CONICET – UBA – UTDT // Lic. Ciencia Política (UBA), maestrando en Ciencia Política (UTDT)

[danilodegiusti@outlook.com](mailto:danilodegiusti@outlook.com)

Eje 11. Estado, instituciones y políticas públicas.

**Los gabinetes del kirchnerismo**

Palabras clave: gabinetes; poder ejecutivo; Kirchner.

**Abstract**

El objetivo de esta ponencia es comprender la conformación y dinámica de los gabinetes durante las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner, en perspectiva comparada.

El análisis descriptivo, etapa inicial de una investigación en curso, permite señalar algunas similitudes y diferencias entre las presidencias kirchneristas. En primer lugar, a diferencia de Néstor Kirchner, CFK consideró necesaria la ampliación de la estructura institucional del gabinete. En cuanto a las designaciones ministeriales, a diferencia de las presidencias de Menem, Alfonsín, Duhalde y De la Rúa, durante el kirchnerismo no fueron utilizadas para ampliar el apoyo legislativo ni para asegurar la integración partidaria, conformando “gabinetes de partido hegemónico”. Pero más allá de estas coincidencias, Néstor y Cristina Kirchner se diferenciaron en el perfil de los designados. Mientras el primero optó por partidarios y subordinados, priorizando la afiliación por sobre las capacidades técnicas, CFK invirtió ese orden de preferencias, promoviendo gran cantidad de ministros independientes. También realizaron recambios de gabinetes bajo circunstancias muy distintas. Néstor

Kirchner luego de triunfar en las legislativas 2005 decidió cambios para definir un gabinete totalmente leal. En cambio, CFK recurrió a cambios de gabinete en sus peores momentos: la derrota legislativa en el conflicto con el campo y las caídas electorales.

## **Introducción**

El objetivo de este trabajo es comprender la conformación y dinámica de los gabinetes durante las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner, en perspectiva comparada, para el período comprendido entre el 25 de mayo de 2003 y el 30 de junio de 2014. Para ello, proponemos responder las siguientes preguntas: ¿Cómo se conformaron y funcionaron los gabinetes durante el kirchnerismo? ¿Cuáles son las diferencias y similitudes entre las presidencias de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner (CFK)?

El presidente argentino tiene la facultad exclusiva y unilateral para designar y remover a los miembros de su gabinete, como sucede en todos los sistemas presidenciales. La única excepción la constituye el jefe de Gabinete, figura introducida en la reforma constitucional de 1994, que puede ser destituido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras de diputados y senadores (Bonvecchi y Zelaznik, 2012). Asimismo, el presidente establece la estructura del gabinete y define la naturaleza de las carteras. Aquí pretendemos abordar cómo los presidentes del período utilizaron estos recursos institucionales.

El artículo presenta distintas partes. En primer lugar, analizamos la lógica que guía a las designaciones y cambios de ministros: los gabinetes iniciales, las salidas y sus reemplazos. Luego describimos la relación entre el gabinete y el partido del presidente. Finalmente, señalamos algunas conclusiones.

### **Designaciones y cambios de ministros: gabinete y partidos.**

¿Qué criterios siguieron las designaciones y despidos ministeriales durante el kirchnerismo? En los tres períodos presidenciales a abordar debemos tener en cuenta que no se trata de gobiernos de coalición y que generalmente contaron a priori con mayorías parlamentarias, por lo que no resulta del todo adecuada la literatura sobre los gabinetes de coalición, que suele explicar la distribución de ministerios en función de la obtención de soportes legislativos (Camerlo, 2013). En estos casos se sigue una estrategia ejecutiva para diseñar e implementar las políticas, por lo que no se recurre al gabinete como herramienta de negociación con el

Congreso (Amorim Neto, 2006). Pero tampoco consideramos que la etiqueta “gabinete de partido único” que utiliza Camerlo (2013) sea adecuada, ya que existen casos de ministros que pertenecían a un partido político distinto al del presidente (como los casos de Nilda Garré – Frente Grande-, Gustavo Béliz –Nueva Dirigencia- y Rafael Bielsa –GESTA- en el gabinete de Néstor Kirchner), así como también una gran cantidad de ministros independientes, por ejemplo, para el gabinete inicial del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, donde hay tantos ministros partidistas como independientes. Preferimos denominar a este tipo de gabinetes en los cuales el presidente tiene alta discrecionalidad en las designaciones y la mayoría de los ministros pertenecen a su mismo partido, pero también hay lugar para pequeños partidos aliados e independientes, como “gabinetes de partido hegemónico”, siguiendo la tipología desarrollada por Sartori (1980) para los sistemas de partidos. Vale aclarar que estamos haciendo “viajar” el concepto desde sistemas de partidos hacia conformación de gabinetes. Así como Sartori clasificaba a los sistemas de partidos según el número de partidos y su distancia ideológica, también consideramos su uso para la clasificación de gabinetes. De esta forma podemos hablar de gabinetes multipartidistas (Inácio, 2013), bipartidistas (Morgenstern, 2004:179), predominantes, hegemónicos y de partido único (Camerlo, 2013).

Con el término “gabinete de partido hegemónico”, hacemos referencia a que pueden existir miembros de otros partidos (e independientes) en el gabinete, pero se trata de partidos menores, satélites del partido presidencial, que no son capaces de amenazarlo; el partido del presidente es hegemónico dentro del gabinete. Esta hegemonía, como profundizaremos más adelante, lleva a una dinámica por la cual aquellos que ingresaron como independientes o miembros de un partido minoritario progresivamente se alinean con el partido oficialista. Como desarrollamos más adelante, las designaciones a independientes que tienen la confianza del presidente funcionan como herramienta de integración del partido político presidencial, conformando un “partido de redes gubernamentales” (Scherlis, 2012).

En síntesis, poner el foco en gabinetes de partido hegemónico, a diferencia de los estudios sobre gabinetes presidenciales de coalición, sugiere considerar criterios de selección y recambio de ministros “en situaciones donde la afiliación partidaria y el soporte legislativo de coalición pierden relevancia” (Camerlo, 2013: 123). Para analizar las designaciones la literatura solía clasificar el perfil de los ministros entre “partidarios” e “independientes”. Sin embargo, los ministros calificados como “partidistas” pueden tener distinto grado de vinculación con su partido, es decir, pueden aportar soportes de gobernabilidad o ser simplemente subordinados al presidente. Asimismo, también resulta necesario desagregar la

categoría de “independientes”, donde podemos encontrar hombres de confianza del presidente, técnicos/expertos, o miembros de grupos de interés. Tanto para “partidistas” como para “independientes” puede ser de relevancia el tipo de relación personal del ministro con el presidente. Sobre todo en los gabinetes del kirchnerismo, podemos encontrar “partidistas” con baja integración al partido, que fueron convocados ante todo por su cercana relación con el presidente, por una “estrategia de reclutamiento puramente personalista” (Camerlo, 2013: 122). En este sentido, puede resultar útil el concepto de “afinidad” desarrollado en la teoría del selectorado (Bueno de Mesquita et.al., 2003). Ella supone que en condiciones de *ceteris paribus*, cualquier líder prefiere formar sus coaliciones con individuos afines, ya sea en términos personales, ideológicos, partidarios o familiares, entre otros. Esto le permite garantizarse mayor lealtad (incluso en contextos adversos) y a su vez mantener una coalición menos exigente de recursos materiales (Bonvecchi, 2013).

En este trabajo utilizaremos una clasificación de los perfiles de los ministros de acuerdo a los recursos que brindan al presidente. Los presidentes buscan obtener de las designaciones ministeriales tres tipos de recursos: soportes de gobernabilidad, ya sea partidario, legislativo o de un grupo de interés; capacidades técnicas individuales, en el caso de personas con alta formación y/o experiencia en el área; y alineamiento personal del ministro, con el presidente, el gobierno, las políticas (Camerlo, 2013). A continuación proponemos una tipología de perfiles de ministros, adaptada de Camerlo<sup>1</sup> (2013) y de la revisión de la literatura que hacen Bonvecchi y Scartascini (2014). Por supuesto, un tipo de perfil puede otorgar distintos tipos de recursos, pero se caracteriza fundamentalmente por sólo uno de ellos:

### Cuadro 01 - Tipología de perfiles de ministros

<i>Recursos</i> <i>Perfiles</i>	<i>Soportes de</i> <i>Gobernabilidad</i>	<i>Capacidades técnicas</i> <i>individuales</i>	<i>Alineamiento</i> <i>personal</i>
Partidario /político de partido	Sí. Partidario (peso propio / representante de facción) o legislativo	Sí o No	No
Miembro de grupo	Sí. Apoyo de un grupo de interés (sindicatos,	Sí	No

<sup>1</sup> A diferencia de Camerlo no mantenemos la distinción entre “partidistas estrictos” y “simpatizantes”, ya que esta última categoría no encuentra diferencias sustanciales con la de “subordinados”, salvo la afiliación partidaria. Pero creemos que el partidista simpatizante, al no aportar soportes de gobernabilidad, en realidad no fue convocado por su afiliación sino por su relación personal con el presidente o por sus capacidades técnicas.

	cámaras empresarias)		
Subordinado	No	Sí o No	Sí. Persona de confianza del presidente.
Independiente	No	Sí. Experiencia académica o profesional en la materia.	Sí o No

- Partidario o político de partido: este tipo de ministro aporta fundamentalmente soportes de gobernabilidad, especialmente apoyo legislativo, al pertenecer a un partido con representación en el Congreso; pero, incluso siendo del mismo partido del presidente, puede otorgar apoyo partidario, por tener peso propio dentro de la estructura, o por ser representante de una facción o corriente interna distinta a la del presidente.
- Miembro de grupo: otorga al presidente soporte de gobernabilidad, brindando el apoyo del grupo de interés al que pertenece, habitualmente un sindicato o una cámara empresarial. Es esencialmente nombrado por sus vínculos con actores extra estatales. Suele tener capacidades técnicas asociadas al área del grupo de presión al que pertenece.
- Subordinado: brinda al presidente garantías sobre su alineamiento personal con él y su gobierno. Se trata de una persona designada por ser de la confianza del presidente, que generalmente ya ha colaborado en su ascendente carrera, incluso ocupando cargos públicos. Generalmente no brinda soportes de gobernabilidad. Puede ser partidario como no, así como poseer capacidades técnicas para la cartera o carecer de ellas.
- Independiente: este tipo de ministro es designado principalmente por sus capacidades técnicas individuales, que ha ganado producto de su experiencia académica o profesional en la materia. No aporta soportes de gobernabilidad, no es partidista ni asegura alineamiento personal con el presidente.

### Gabinetes iniciales

El principal factor para caracterizar las designaciones de ministros en los gabinetes iniciales del kirchnerismo es haber sido ministro, hasta ese momento, en el gobierno anterior. Néstor Kirchner decidió mantener a tres ministros de la presidencia de Duhalde y asignarle un ministerio a su Secretario General. Así, Roberto Lavagna se mantuvo en Economía, que ante

la disolución del Ministerio de Producción pasó a llamarse de Economía y Producción; Aníbal Fernández pasó de Producción al Ministerio del Interior; Ginés González García se mantuvo en Salud; y el secretario de Duhalde, José Pampuro, asumió en Defensa. Entonces, de 11 ministros, 4 fueron heredados del gabinete anterior. Estas designaciones plasmaban el acuerdo político con Duhalde que le había permitido a Néstor Kirchner llegar a la presidencia. De hecho, fue fundamental para acceder al ballotage haber afirmado en la campaña que mantendría al ministro de Economía, cuya gestión comenzaba a dar los primeros frutos.

Cristina Fernández de Kirchner en su primer gabinete (2007) dio continuidad a 7 ministros de Néstor Kirchner, estableciendo una marcada continuidad con el gobierno anterior y por ende, el presidente saliente seguía manteniendo una cuota importante de poder. Alberto Fernández continuó en la Jefatura de Gabinete; Jorge Taiana en Relaciones Exteriores; Carlos Tomada en Trabajo; Nilda Garré en Defensa; Julio De Vido en Planificación; Alicia Kirchner en Desarrollo Social; y Aníbal Fernández pasó de Interior a Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (este traspaso de Fernández también implicó el de la Secretaría de Seguridad Interior de un ministerio al otro). El resto de los ministerios fue cubierto por independientes o partidarios peronistas. De esta forma se evidenciaba que la “Concertación Plural” con sectores del radicalismo presentada en la campaña no alcanzaba al gabinete, por lo que el vicepresidente Cobos se debió conformar con un par de designaciones de segunda y tercera línea de gestión (De Luca, 2011). Para comenzar su segundo mandato el 10 de diciembre de 2011, la presidenta confirmó a 13 de sus 16 ministros, y las tres vacantes fueron cubiertas por otros miembros del gabinete de segunda línea. Los tres cambios fueron, de algún modo, obligados para quienes habían obtenido cargos electivos. Amado Boudou asumió la vicepresidencia de la Nación, y se designó como titular de Economía al hasta entonces Secretario de Finanzas, Hernán Lorenzino; Julián Domínguez debió asumir la presidencia de Diputados, y el ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca quedó en manos del subsecretario de Pesca, Norberto Yauhar; y Aníbal Fernández asumió su banca de senador nacional por la provincia de Buenos Aires, mientras la presidenta decidió reemplazarlo en la Jefatura de Gabinete por Juan Manuel Abal Medina (hijo), por entonces secretario de Comunicación Pública. Entonces, la continuidad con respecto a la presidencia anterior es la primera característica definitoria de los gabinetes kirchneristas. Ahora nos centraremos en los perfiles de los ministros designados por el kirchnerismo en cada uno de sus tres mandatos iniciales, resumidos en la siguiente tabla (omitimos el perfil de miembro de grupo ya que no se registra ningún caso):

## Cuadro 02 - Características de los ministros designados, por presidencia

	Perfil						Total	Capacidades técnicas		Afiliados a partidos**		
	Partidario		Subordinado		Independiente			N	N	%	N	%
	N	%	N	%	N	%						
Kirchner	7	64%	4	36%	0	0%	11	6	55%	11	100%	
CFK 1	5	42%	*4	33%	3	25%	12	10	83%	8	67%	
CFK 2	6	38%	5	31%	5	31%	16	15	94%	9	56%	
TOTAL	18	46%	13	33%	8	21%	39	31	79%	28	72%	

\* Por la excepcionalidad de la relación entre el presidente saliente Néstor Kirchner y CFK, aquí consideramos que los hombres de confianza del primero también lo fueron para CFK.

\*\*Datos del Registro Nacional de Afiliados a los Partidos Políticos, Justicia Electoral Nacional ([http://www.padron.gov.ar/cne\\_afiliados/](http://www.padron.gov.ar/cne_afiliados/))

En cuanto a las semejanzas podemos señalar que el perfil partidario es el más numeroso en cada una de las tres presidencias. Sin embargo, en términos relativos, su participación declina en cada nueva presidencia, pasando del 64% del total del gabinete inicial de Néstor Kirchner al 38% en la segunda presidencia de CFK. El perfil de ministro subordinado se mantuvo estable a lo largo de las tres presidencias, abarcando aproximadamente un tercio del total del gabinete. Estos ministros son básicamente aquellos que acompañaron al matrimonio desde los '90, tanto en la administración de la provincia de Santa Cruz como en el Grupo Calafate; entre los subordinados destacamos a Julio De Vido, Alicia Kirchner y Alberto Fernández, ministros de Néstor Kirchner como de CFK. Finalmente en el perfil independiente es donde se producen los mayores cambios. Mientras que en el gabinete inicial de Néstor Kirchner no había ninguno, en el primer gabinete de CFK los independientes ya representaban el 25%, y alcanzaron el 31% en el gabinete inicial de la segunda presidencia. Esta tendencia también puede ser apreciada desde el declive de los ministros afiliados a algún partido político, que decae del 100% para la presidencia de Kirchner, al 67% en la primera presidencia de CFK y a 56% en la segunda. Finalmente, la evidencia revela un crecimiento constante en la participación de ministros con capacidades técnicas, que pasa del 55% en la primera presidencia de Kirchner al 94% en la segunda presidencia de CFK.

En todos los casos, los datos arrojan tendencias estables (en algunas categorías de crecimiento y en otras de decrecimiento), donde la primera presidencia de CFK es un punto intermedio

entre los valores porcentuales de la presidencia de Kirchner y el segundo mandato de CFK. En contraste con el gabinete inicial de Kirchner, los de CFK muestran alta participación de ministros independientes, casi unanimidad de capacidades técnicas y moderada incorporación de ministros afiliados a algún partido político. Sobre estos datos podemos inferir que Néstor Kirchner guió sus designaciones iniciales de ministros privilegiando la obtención de soportes de gobernabilidad que otorga el perfil partidario. Esta estrategia tenía que ver con su llegada a la presidencia con un escaso 22% de los votos y fruto de un acuerdo con el presidente saliente. En la designación de su gabinete inicial Kirchner pagó a quienes lo acompañaron en el camino a la presidencia: principalmente el mandatario saliente, Eduardo Duhalde, y su jefe de campaña, Alberto Fernández. Aunque también guardó una cuota para ministros subordinados que lo acompañaban desde sus épocas de gobernador en Santa Cruz. En síntesis, la afiliación política predominó sobre las capacidades técnicas. No obstante, vale resaltar que esta preferencia por partidarios seguía una estrategia cerrada, es decir, no buscó incorporar afiliados de fracciones peronistas rivales ni de partidos parlamentarios de oposición.

Entre las presidencias de CFK encontramos las mismas preferencias en las designaciones iniciales de ministros, sólo que más exacerbadas para su segundo mandato. A diferencia de Néstor Kirchner, comienza sus mandatos luego de contundentes victorias electorales en primera vuelta y con mayorías legislativas, lo que le permite mayores designaciones a independientes con capacidades técnicas, sin tanta necesidad de buscar soportes de gobernabilidad de ministros partidarios. Si para formar parte del gabinete en la presidencia de Néstor Kirchner el mayor predictor era estar afiliado a un partido político, para los ministros de CFK era poseer capacidades técnicas en la materia de cada cartera.

Por otro lado, durante las presidencias de CFK hubo intensas modificaciones de la estructura institucional del gabinete, principalmente a través de la creación de ministerios (Degiusti, 2015). El siguiente gráfico muestra la evolución del número de carteras desde la restauración democrática:



**Gráfico 01**



En las decisiones de creación de cada ministerio podemos identificar diferentes tipos de causas o incentivos. Básicamente distinguimos entre la dinámica interna y externa en la creación de ministerios. Si bien la decisión última siempre está en manos del presidente, ésta puede responder a distintos incentivos o necesidades. La dinámica interna se da cuando la creación de un ministerio responde a la interacción entre los ministerios ya existentes, y entre éstos y la presidencia. De estas relaciones puede surgir en el presidente la necesidad de desdoblarse un ministerio existente o elevar el rango de una secretaría para mejorar el funcionamiento del gabinete. Destacamos que la creación en estos casos responde fundamentalmente a la propia dinámica interna de funcionamiento del poder ejecutivo. En cambio, la dinámica externa de creación es producto de la relación entre el poder ejecutivo con actores o hechos externos al mismo. Dentro de esta categoría podemos distinguir entre la creación motivada por grupos de presión y aquella influida por hechos de gran relevancia en la agenda pública (*shocks* externos). Entonces, como complemento al análisis de gabinetes iniciales, incorporamos las primeras designaciones para los ministerios creados, resumidos en la siguiente tabla:

### Cuadro 03 - Creación de ministerios durante las presidencias de CFK

Ministerio	Fecha	Creación	Norma	Ministro inicial	Perfil	Afil.	Cap.Tec.
Producción (luego Industria)	26/11/2008	Externa	Decreto 2025	Débora Giorgi	Independiente	No	Sí
Agricultura, Ganad y Pesca	01/10/2009	Externa	Decreto 1365	Julián Domínguez	Partidista	Sí	No
Turismo	28/06/2010	Mixta	Decreto 919	Enrique Meyer	Subordinado	No	Sí
Seguridad	15/12/2010	Shock externo	Decreto 1993	Nilda Garré	Partidista	Sí	Sí
Cultura	07/05/2014	Interna	Decreto 641	Teresa Sellarés	Independiente	Sí	Sí

A pesar de que en algunos casos la creación de ministerios estuvo influida por grupos de presión sectoriales, no hubo designaciones hacia miembros de grupos de interés. En todos los casos los designados poseían competencias técnicas específicas del área, ya sea formación académica o experiencia profesional, salvo el ministro de Agricultura, Julián Domínguez. En ese caso se privilegió su experiencia política, ya que había sido intendente de Chacabuco, un municipio bonaerense de economía agropecuaria.

Ahora bien, hecha la comparación entre los gabinetes kirchneristas, vale resaltar algunos puntos de comparación con otras presidencias argentinas contemporáneas. Los casos de De la Rúa y Duhalde son distintos a los demás, dado que sus gabinetes iniciales debieron dar lugar a los partidos aliados que les permitieron llegar a la presidencia (el Frepaso y la UCR, respectivamente). Por lo tanto, las comparaciones son más adecuadas con los gabinetes de Alfonsín y Menem. El primero asignó a partidarios y simpatizantes la gran mayoría de las carteras (De Luca, 20011; Camerlo, 2013), al igual que Néstor Kirchner. En cambio, los gabinetes de CFK y los de Menem aparecen como los más abiertos a ministros independientes, sobre todo en los gabinetes inaugurales de sus segundas presidencias. En cuanto a las competencias técnicas, los gabinetes de Menem (I), De la Rúa y Kirchner contaban con alrededor de la mitad de sus ministros capacitados en el área. En cambio, en los gabinetes iniciales de Alfonsín, Menem (II), Duhalde y CFK, más de tres cuartos del gabinete poseía competencias técnicas al asumir el cargo (Camerlo, 2013: 129).

## Redistribución de ministerios: salidas y cambios

La reciente literatura sobre los cambios y las salidas ministeriales, no sólo se centra en las negociaciones entre partidos con apoyo legislativo (como lo hace la literatura de presidencialismos de coalición), sino que también demuestra su relación con los conflictos externos y los contextos en que se producen los recambios (Camerlo, 2013; Camerlo y Pérez Linán, 2013; Martínez Gallardo, 2011). Aquí vamos a seguir la tipología de salidas de ministros de Camerlo (2013), compuesta por las siguientes categorías: desempeños deficientes, escándalos, conflictos internos, elecciones, y otros (que refiere principalmente a la salida de un cargo para asumir otro). En base a ella elaboramos la siguiente tabla, donde agrupamos las salidas por presidencias:

**Cuadro 04 - Salidas de ministros, por presidencia**

	Salidas de ministros											
	Desempeño deficiente		Escándalos		Conflictos internos		Elecciones		Otros		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Kirchner	0	0%	1	13%	2	25%	4	50%	1	13%	8	100
CFK 1	1	11%	0	0%	3	33%	2	22%	3	33%	9	100
CFK 2	0	0%	0	0%	2	33%	3	50%	1	17%	6	100
Total	1	4%	1	4%	7	30%	9	39%	5	22%	23	100

Los cambios en el gabinete durante la presidencia de Néstor Kirchner fueron en su mayoría producto de la participación de sus ministros como candidatos en las elecciones legislativas de 2005. En ese año fueron candidatos Bielsa (Relaciones Exteriores), Pampuro (Defensa) y Alicia Kirchner (Desarrollo Social). Y a mediados de año ya había renunciado Rosatti (Justicia) ante la negativa a integrar la lista de diputados nacionales por Santa Fe. Como veremos en el siguiente apartado, el reclutamiento de candidatos del gabinete fue un recurso importante con el que Kirchner dio forma al incipiente Frente para la Victoria. Luego, hubo dos salidas por conflictos entre el presidente y su ministro. La primera salida del gabinete de Kirchner fue en 2004 cuando le pidió la renuncia a Gustavo Béliz luego de divergencias con

el presidente en las políticas de seguridad. El otro conflicto fue con el ministro de Economía, heredado de Duhalde, Roberto Lavagna. Luego del triunfo kirchnerista en las elecciones legislativas de 2005, el presidente le pidió la renuncia al ministro con mayor visibilidad del gobierno, que ya aparecía con un perfil político propio y se animaba a expresar disidencias en materia económica. De esta forma se reeditaba el conflicto entre el presidente y su ministro de Economía, como ya había sucedido entre Menem y Cavallo (Palermo y Novaro, 1996). Fue la salida más relevante del gobierno de Néstor Kirchner, y le permitió al presidente tomar el timón y definir el rumbo económico. A partir de entonces las designaciones en Economía de ministros de bajo perfil y poco poder asegurarían el manejo económico discrecional por parte de Kirchner, así como evitarían el surgimiento de competidores (*challengers*). La reemplazante en Economía, Felisa Miceli, quien compartía recuerdos juveniles de militancia con el presidente, no llegaría a acompañarlo hasta el fin de su mandato ya que debió renunciar por un escándalo de corrupción. Mientras que muchas carteras se mantuvieron estables, de las ocho salidas registradas, dos se dieron en Economía, dos en Justicia y otras dos en Desarrollo Social.

Entonces el mayor recambio ministerial se da en un momento de gran popularidad del presidente, ya como líder indiscutido del peronismo, con el objetivo de consolidar más su poder, cerrar el gabinete (salen dos ministros heredados de Duhalde y los extrapartidarios Bielsa y Béliz) y fortalecer su control, tal como prevé la literatura (Camerlo y Pérez Linán, 2013). Luego de haber empezado en 2003 con ministros a los que en su mayoría no conocía personalmente, en 2005 Kirchner pudo formar su propio gabinete con libertad. En ese período entre su asunción y las legislativas, Kirchner se valió intensamente del ejercicio personal de la presidencia. Con una institución presidencial débil y sin el control partidario ni de su gabinete, el presidente ejerció un intenso poder de persuasión ante la opinión pública (Neustadt, 1990) y además supo mostrarse como un antagonista al statu-quo (Skowronek, 1997) de la anterior década menemista. Una vez fortalecido, a partir de 2005, la clave para las futuras designaciones sería mostrar lealtad y ganarse la confianza del presidente a través de vínculos personales, más que partidarios.

Durante la primera presidencia de CFK el recambio ministerial se da en dos momentos críticos de su gestión, cuando su imagen pública ya se había derrumbado. El primero es el conflicto con el campo de 2008, cuando se producen salidas en los dos cargos más importantes del gabinete, el ministro de Economía, Martín Loustean, y unos meses más tarde el jefe de Gabinete, Alberto Fernández. Sus reemplazos iban a seguir criterios bien diferentes. En Economía asumió un técnico de perfil bajo, Carlos Fernández, mientras que como jefe de

Gabinete se designó a Sergio Massa, un político en ascenso que había sido director del Anses y se desempeñaba entonces como intendente de Tigre. El otro momento de cambios es luego de la caída en las elecciones legislativas de 2009, en un contexto de depresión económica producto de la crisis internacional. En esta ocasión, además de la ministra de Salud, también se producen cambios en Economía y en la Jefatura de Gabinete. Entonces, de los nueve cambios durante la primera presidencia, dos ocurren en Economía y otro par en la Jefatura de Gabinete, las carteras con menor estabilidad. En el segundo mandato de CFK, nuevamente el mayor recambio ministerial se produce luego de una fuerte caída en las elecciones legislativas. En noviembre de 2013, además del cambio del ministro de Agricultura, se producen reemplazos en Economía y Jefatura de Gabinete, en un contexto económico recesivo. Los tres cambios restantes fueron en Defensa y Seguridad. La siguiente tabla indica el tipo de perfil de los ministros salientes y entrantes para el período completo de cada una de las presidencias (incluye ministros que salieron de una cartera para entrar en otra):

#### Cuadro 05 - Cambios de ministros por presidencia

Presidencia	Ministros	Perfil						Capacidad		Afiliados a		
		Partidario		Subordinado		Independiente		Total	técnica	partido		
		N	%	N	%	N	%	N	N	%	N	%
Kirchner	Salidas	5	63%	3	38%	0	0%	8	5	63%	7	88%
	Entradas	4	50%	3	38%	1	13%	8	6	75%	6	75%
CFK 1	Salidas	5	56%	2	22%	2	22%	9	7	78%	5	56%
	Entradas	5	56%	2	22%	2	22%	9	6	67%	4	44%
CFK 2	Salidas	4	67%	1	17%	1	17%	6	3	50%	3	50%
	Entradas	2	33%	1	17%	3	50%	6	5	83%	2	33%

En general no hubo grandes diferencias entre los perfiles de los ministros salientes y entrantes. En términos agregados, durante la presidencia de Kirchner los cambios de gabinete implicaron la incorporación de un independiente, en detrimento de un partidario. En el primer gobierno de CFK los reemplazos siguieron los mismos perfiles que sus antecesores, en parte por tres casos de enroque, es decir, ministros que salieron de una cartera para inmediatamente entrar en otra. En la segunda presidencia es donde se producen mayores cambios de perfiles, a favor de independientes y en detrimento de partidarios (mientras el 67% de las salidas fueron

de partidarios, representaron sólo el 33% de las entradas). Estos cambios también significaron un aumento en las capacidades técnicas: mientras el 50% de los salientes contaban con competencias para la cartera el porcentaje ascendió a 83% de los ingresantes.

Debido a las limitaciones del presente trabajo, cerramos este apartado con un cuadro que resume las designaciones y salidas en las dos carteras más relevantes del gabinete y donde se produjo mayor recambio durante las administraciones kirchneristas: el ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete. La siguiente tabla resume las características de los ministros que ocuparon estos cargos. Definimos, además del perfil de cada ministro, su índice de exposición pública, construido como indicador de la presencia de un ministro ante la opinión pública<sup>2</sup>.

**Cuadro 06 - Ministros de Economía y Jefes de Gabinete durante el kirchnerismo**

Ministerio de Economía						
Presidente	Ministro	Perfil	Fecha Entrada	Fecha Salida	Tipo de Salida	Índice público
Kirchner	Roberto Lavagna	Partidista	25/05/2003	28/11/2005	Conflictos internos	3,96
	Felisa Miceli	Subordinado	28/11/2005	17/07/2007	Escándalo	3,04
	Miguel Peirano	Independiente	17/07/2007	10/12/2007	(Fin de mandato)	2,64
CFK 1	Martín Lousteau	Independiente	10/12/2007	25/04/2008	Desempeño deficiente	3,30
	Carlos Fernandez	Subordinado	25/04/2008	08/07/2009	Elecciones	1,52
	Amado Boudou	Subordinado	07/07/2009	10/12/2011	(Fin de mandato)	3,78
CFK 2	Hernán Lorenzino	Independiente	10/12/2011	19/11/2013	Elecciones	1,36
	Axel Kicillof	Independiente	19/11/2013	(30/06/2014)	(En el cargo)	5,50

<sup>2</sup> Para construir este índice de exposición pública hemos sacado un promedio de las apariciones totales del nombre y apellido del ministro, durante el período que se mantuvo en el cargo, en los buscadores online de los diarios más leídos del país, Clarín y La Nación. Luego ese número total de apariciones fue dividido por el número de días en que ocupó el cargo. De esta forma se obtuvo un promedio de aparición diario del ministro en los principales diarios del país. La fórmula utilizada puede resumirse de la siguiente forma:

$$\text{Índice de exposición pública} = \frac{(\text{Búsqueda clarín.com} + \text{Búsqueda lanacion.com.ar})/2}{\text{Número de días en el cargo}}$$

Jefatura de gabinete						
Kirchner	Alberto Fernández	Subordinado	25/05/2003	10/12/2007	(Fin de mandato)	3,12
CFK 1	Alberto Fernández	Subordinado	10/12/2007	23/07/2008	Conflictos internos	4,05
	Sergio Massa	Partidista	23/07/2008	08/07/2009	Elecciones	2,78
	Aníbal Fernández	Partidista	08/07/2009	10/12/2011	(Fin de mandato)	3,37
CFK 2	Juan Manuel Abal Medina (h)	Subordinado	10/12/2011	19/11/2013	Elecciones	1,64
	Jorge Capitanich	Partidista	19/11/2013	(30/06/2014)	(En el cargo)	7,91

En contraste con estos cambios, durante el kirchnerismo también existió, en tres ministerios, una continuidad inédita en la historia argentina. Desde el 25 de mayo de 2003 a hoy se mantuvieron en sus cargos el ministro de Planificación, Julio De Vido, el ministro de Trabajo, Carlos Tomada, y la ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner (con una interrupción menor a un año entre 2005 y 2006).

En perspectiva comparada, los recambios ministeriales fueron muy frecuentes tanto en las presidencias de Alfonsín, Menem (I) y De la Rúa, quienes las utilizaron como “respuestas a escenarios críticos, reflejo de virajes en la orientación gubernamental o cristalización de nuevas alianzas políticas” (De Luca, 2011: 43). Si bien estos motivos también funcionaron durante las presidencias kirchneristas, los recambios fueron muchos menos, similares a los de la segunda presidencia de Menem (Camerlo, 2013). Una tendencia común a todas las presidencias fue el enroque o rotación de ministros (De Luca, 2011).

### El gabinete y el partido presidencial

Como ya anticipamos, las designaciones ministeriales también funcionaron durante el kirchnerismo como una forma de reclutamiento de cuadros emergentes para el partido de gobierno. Kirchner llega a la presidencia en 2003 con un partido peronista fragmentado. Sin embargo, en sus designaciones no hubo lugar para las facciones disidentes ni para intentar reintegrar el partido. Sólo sumó a su gobierno a funcionarios del anterior gobierno de Duhalde, con quien había sellado el pacto electoral para alcanzar la presidencia. Sin embargo, en 2005, ante la ruptura del acuerdo, sólo quedaba lugar para kirchneristas; los duhaldistas

sólo podrían mantenerse en el gobierno si renunciaban a los vínculos con su antiguo líder. De esta forma, Kirchner reforzaba una estrategia cerrada de designaciones. Y precisamente, debido a la fragmentación del peronismo, Kirchner debía fortalecer a su propio partido, el Frente para la Victoria. Para ello sí se valió de las designaciones, y no sólo de ministros, ya que el presidente se ocupó también personalmente de gran parte de los puestos inferiores, que tradicionalmente eran parte de las atribuciones del ministro del área. “En lugar de valerse de las designaciones para cohesionar a una organización preexistente, el presidente las utilizó para generar nuevos liderazgos en esa organización” (Scherlis 2012). Es decir que el Frente para la Victoria iba a tomar forma e identidad desde el Estado nacional, y entre sus principales referentes iba a contar con ministros y otros funcionarios del gobierno nacional. Las designaciones ya no se utilizarían como en los gobiernos de Alfonsín y Menem para controlar e integrar a las facciones internas del partido, ni para sostener la coalición de gobierno con partidos parlamentarios como en el gobierno de De la Rúa, sino para formar desde el Estado al partido presidencial (De Luca, 2011; Scherlis, 2012). Así, pasamos de gabinetes conformados por partidarios a gabinetes donde los ministros designados se transforman en referentes del partido del presidente, más allá de las trayectorias políticas previas y de su perfil al ingresar al gabinete. Es decir, incluso para aquellos ministros que ingresaron con un perfil independiente, luego sería erróneo considerarlos ajenos al partido gobernante, ya que “ha sido a través de estas redes de funcionarios que las actividades partidarias más significativas, tal como hoy tienen lugar, se llevaron adelante” (Scherlis, 2012: 71).

Las elecciones legislativas de 2005 fueron cruciales para el futuro de Kirchner, ya que ponía en juego su hegemonía dentro del peronismo y era la primera oportunidad de plebiscitar su gestión que se había iniciado con sólo el 22% de los votos. Para ello promovió las candidaturas de tres de sus ministros: el canciller Rafael Bielsa encabezó la lista de diputados nacionales en Capital Federal, José Pampuro (Defensa) acompañó a Cristina Kirchner como candidato a senador por la provincia de Buenos Aires, y Alicia Kirchner (Desarrollo Social) encabezó la lista de senadores en Santa Cruz. Todos fueron electos y dejaron el gabinete, aunque la hermana del presidente volvería al ministerio en menos de un año. Pero además, Kirchner había propuesto al ministro de Justicia encabezar la lista de diputados nacionales en Santa Fe, quien ante la negativa decidió renunciar (Página/12, 26/07/2005). Kirchner volvió a recurrir a sus ministros como candidatos en las elecciones porteñas de 2007. Filmus (Educación) fue candidato a jefe de Gobierno y Ginés González García (Salud) encabezó la lista de legisladores porteños. Unos meses más tarde, volvió a recurrir a sus ministros como candidatos para las elecciones nacionales en la Capital. Filmus, encabezó la lista de senadores



nacionales, mientras que el ministro de Trabajo, Carlos Tomada, fue como primer candidato a diputado nacional. En todos los casos, se trataba de políticos partidarios de cierta trayectoria previa, aunque hasta el momento no eran figuras de peso en sus distritos. Otro aspecto a resaltar es que Kirchner se valió de este recurso sobre todo para fortalecer al Frente para la Victoria en la Capital Federal. Con vistas a este objetivo fue que el jefe de Gabinete pasó a ser el presidente del PJ Capital. En este caso, previo a su incorporación al gabinete, Alberto Fernández tampoco era un actor con peso partidario sino que “alcanzó la presidencia del partido en ese distrito por haber sido designado por el presidente como su jefe de gabinete; de igual modo, su desplazamiento del gobierno por una decisión presidencial implicó su eventual desplazamiento del cargo partidario” (Scherlis, 2012). Además, aquí sólo nos centramos en los ministros del gabinete, pero en términos más amplios se puede hablar de un “partido de redes de funcionarios” a través del cual el presidente promovió figuras subordinadas para conformar una nueva elite partidaria que lo tuviera como líder (Scherlis, 2012). Desde estas redes de funcionarios públicos además se organizarían las campañas electorales, sacando rédito de los recursos que brinda la administración pública, como por ejemplo el uso de la publicidad oficial por parte de ministros-candidatos.

La presidenta CFK también utilizó el recurso de ministros-candidatos, aunque en menor medida, probablemente debido a que el FPV ya se encontraba más afianzado. En 2009, para las elecciones de medio término, el por entonces jefe de Gabinete, Sergio Massa, ocupó el cuarto lugar en la lista de diputados nacionales por la provincia de Buenos Aires. En 2011, sobre un total de 16 ministros, cinco fueron candidatos. El ministro Tomada (Trabajo) participó de las elecciones porteñas como candidato a vice-jefe de gobierno. El jefe de Gabinete, Aníbal Fernández, fue primer candidato a senador nacional por la provincia de Buenos Aires, mientras que Julián Domínguez (Agricultura) encabezó la lista de diputados nacionales. Pero el mayor ministro con mayor protagonismo en dichas elecciones fue Amado Boudou, (Economía) a quien la presidenta designó como compañero de fórmula para buscar la reelección. Quien en 2011 fue electo como vicepresidente, unos pocos años atrás era sólo un gerente del ANSES sin ningún tipo de actividad partidaria. El desarrollo de vínculos personales le permitió ganarse la confianza primero de Sergio Massa, por entonces titular del Anses y quien lo recomendó como sucesor en el organismo, y luego del matrimonio Kirchner (Scherlis, 2012). Quizá sea el caso más extremo de cómo un funcionario sin trayectoria política previa llega a convertirse en referente partidario, ya que ni siquiera se encuentra afiliado a algún partido político. Luego, la apertura de causas de corrupción frenaría su ascendente carrera política. El ministro de Salud, Juan Manzur, en 2011 fue reelegido como

vicegobernador de Tucumán, y en 2013 fue electo diputado nacional, aunque nunca dejó el ministerio. Ese año también fue primer candidato a diputado nacional el ministro Yahuar (Agricultura, ganadería y pesca). Vale aclarar que de todas estas candidaturas la mayoría resultaron electos, pero no todos asumieron sus bancas, algunos permanecieron siendo ministros y renunciaron a sus bancas, y otros dejaron el ministerio pero asumieron en otros cargos, principalmente como embajadores. Esta práctica de presentarse como candidatos sabiendo que no iban a asumir las bancas se denominaría como “candidatos testimoniales” (Burdman, 2010).

De todos modos, el fenómeno aquí descripto forma parte de un marco más amplio de transformación de las organizaciones partidarias, por el cual se fortalece la organización en las oficinas públicas en detrimento del partido como organización interna y como organización de afiliados (Katz y Mair, 2007).

## **Conclusiones**

El recorrido hecho permite señalar algunas similitudes y diferencias entre las presidencias del período kirchnerista, en relación a sus gabinetes. En primer lugar, a diferencia de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner consideró necesaria la ampliación sucesiva de la estructura institucional del gabinete. Así, mientras comenzó su gobierno con once ministerios, luego de siete años esa cifra se elevó a diecisiete. En cuanto a las designaciones ministeriales, a diferencia de las presidencias de Alfonsín, Duhalde y De la Rúa, durante el kirchnerismo no fueron utilizadas para ampliar el apoyo legislativo (nombrando a referentes de partidos con representación legislativa), ni para asegurar la integración partidaria (designando a dirigentes identificados con líneas internas del partido opuestas a la del presidente), conformando “gabinetes de partido hegemónico”. Pero más allá de estas coincidencias, Néstor y Cristina Kirchner se diferenciaron en el perfil de los ministros designados. Mientras el primero optó por partidarios y subordinados, priorizando la afiliación por sobre las capacidades técnicas, CFK invirtió ese orden de preferencias, promoviendo a su vez gran cantidad de ministros independientes. También llevaron adelante los recambios de gabinetes bajo circunstancias muy distintas. Néstor Kirchner luego de triunfar en las legislativas de 2005 decidió una serie de cambios para definir un gabinete totalmente leal. En cambio, CFK recurrió a cambios de gabinete en sus peores momentos: la derrota legislativa en el conflicto con el campo y las caídas electorales de 2009 y 2013. No obstante, en términos agregados, los recambios no significaron fuertes diferencias en el perfil de los ministros. Por otro lado, los gabinetes

kirchneristas son los de mayor estabilidad durante el último período democrático, junto a la segunda presidencia de Menem.

En sus gabinetes iniciales, tanto Néstor como Cristina Kirchner retribuyeron a quienes colaboraron en su acceso al cargo, principalmente el presidente saliente. Por eso, el mayor predictor para formar parte de un gabinete inicial del kirchnerismo fue haber terminado como ministro en la administración anterior. También tuvieron en común que al designar ministros de confianza (partidarios o no), los presidentes pudieron fortalecer el control sobre todas las líneas de la administración pública. Asimismo, los Kirchner utilizaron los recursos institucionales de nombramientos del gabinete para conformar el partido de gobierno, Frente para la Victoria. De esta forma dicho recurso institucional funcionó como recurso partidario y electoral, ya que incluso las actividades de campaña fueron organizadas desde el estado por la red de funcionarios.

En las carteras principales, Economía y Jefatura de Gabinete, Néstor y Cristina Kirchner generalmente priorizaron la designación de hombres afines y de confianza que les aseguren lealtad, evitando que se conviertan en adversarios desafiantes. Para lograr este objetivo, además se preocuparon por un férreo control sobre sus decisiones y por desgastarlos fomentando la competencia con subordinados y otros miembros del gabinete. En el mismo sentido, otra preferencia en las designaciones para estas carteras fue optar por bajos perfiles públicos. No obstante, en ambas carteras las situaciones de crisis hicieron necesario el cambio por ministros con mayor exposición pública.

Consideramos que este trabajo descriptivo hace una contribución al estudio de los gabinetes bajo presidencialismos que no requieren de coaliciones partidarias, generalmente desestimados en la literatura sobre el tema. Se ha presentado evidencia de que más allá de no utilizar las designaciones ministeriales con un objetivo legislativo, también pueden cumplir otras funciones, típicamente de equilibrio interno, y sobre todo desde el kirchnerismo para conformar desde el estado al partido de gobierno.

## Bibliografía

- Alessandro, M. (2010). *El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina* (Documento de trabajo N°2/2010). Buenos Aires: Dirección de investigaciones, INAP.
- Amorim Neto, O. (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung/Fundação Getúlio Vargas.
- Bonvecchi, A. (2013). Recursos de gobierno y supervivencia presidencial en Argentina. En M. Alessandro y A. Gilio (Eds.), *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América* (pp. 161-183). Buenos Aires: PNUD.
- Bonvecchi, A. y Scartascini, C. (2014). The Organization of the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. *Latin American Politics and Society*, 56 (1), 144–165.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2012). Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo en Argentina. En Lanzaro, J. (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo Cara a Cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional* (pp. 63-102). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Burdman, J. (2010). Alfás, ranas y testimoniales: la cultura política de las elecciones legislativas de medio término en Argentina. *PostData*, 15, 1.
- Burgo, E. (2011). *7 ministros. La economía argentina: historias debajo de la alfombra*. Buenos Aires: Planeta.
- Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64.
- Camerlo, M. y Pérez Liñán, A. (septiembre, 2013). The politics of Minister Retention: technocrats, partisans, and Government Approval. *7° ECPR General Conference*. Science Po, Bordeaux.
- Coutinho, M. E. (2008). Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina. *Colección*, 18/19, 17-47.
- De Luca, M. (2011). Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. En Malamud, A. y De Luca, M., *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

- Degiusti, D. (2015). Poder presidencial y ampliación del gabinete. La estructura ministerial que deja CFK. *Espacios Políticos*, Año 16, N° 11.
- Inácio, M. (2013). Escogiendo ministros y formando políticos: Los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64, 41-66.
- Katz, R. y Mair, P. (2007). La supremacía del partido en las instituciones públicas. En Montero J. R., Gunther R. y Linza J. (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero/Editorial Trotta.
- Morgenstern, S. (2004). *Patterns of legislative politics. Roll-call voting in Latin America and the United States*. USA: Cambridge University Press.
- Neustadt, R. (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: Macmillan.
- Novaro, M. (2000). La jefatura de gabinete y sus capacidades de coordinación y control. *Política y Gestión*, 1, 81-108.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Scherlis, G. (2012). Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista. *América Latina Hoy*, 62, 47-77.
- Skowronek, S. (1997). *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge: Belknap.
- Zelaznik, J. (2011). Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011). En Malamud, A. y De Luca, M. (eds.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.