

## ***Prácticas, destrezas y códigos del trabajo político en democracia. Una aproximación desde el Ministerio del Interior en Argentina\****

MARIANA GENÉ\*\*

Recibido el 13 de enero de 2012  
Corregido el 10 de abril de 2012  
Aceptado el 13 de abril de 2012



### **Resumen**

Este artículo examina las prácticas y destrezas entre los políticos del Ministerio del Interior de la Argentina entre 1983 y 2007. Se caracteriza a esta singular institución con base en sus ámbitos de intervención, sus interlocutores y a los instrumentos que la constituyen en un *locus* privilegiado para observar el trabajo político. Se muestra la existencia de una grilla de lectura en común y de códigos compartidos que trascienden las fronteras partidarias y remiten al manejo práctico de las reglas del juego político. Finalmente, se afirma que en el contexto de la vuelta de la democracia a la actualidad estos vínculos de confianza y negociación contribuyeron a sellar ciertas reglas y a consolidar un modo de hacer política.

**Palabras clave:** políticos profesionales, códigos políticos, confianza, Ministerio del Interior, Argentina.

### **Abstract**

This article examines the practices and skills among the politicians of The Home Office in Argentina between 1983 and 2007. The institution is characterized regarding its areas of activity, partners and the instruments that tend to make the Office a privileged locus for observing the political work. The paper shows the existence of common criteria and shared codes that transcend partisan boundaries and imply the practical handling of several rules. Finally, it is stated that in the context of the return of democracy to present these ties of trust and negotiation helped to seal certain rules and strengthen a way of doing politics.

**Keywords:** professional politicians, political codes, trust, Ministry of Internal Affairs, Argentina.

\* Agradezco los comentarios de los evaluadores a una versión previa de este trabajo, así como las siempre generosas sugerencias de Mariana Heredia, Michel Offerlé y Luisina Perelmiter.

\*\* Universidad de Buenos Aires, Viamonte 430/44 C1053ABJ, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Doctorante en Ciencias Sociales por esta misma institución, de donde es también profesora, así como en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París. Es además becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (sede Instituto de Investigaciones Gino Germani). Sus principales líneas de investigación son: sociología política del Estado y de la profesión política.

**E-Mail:** mariana.gene@yahoo.com.ar

Si bien ocupa un lugar central en el trabajo político cotidiano en el Estado y ningún gobierno puede prescindir de él, el Ministerio del Interior es un espacio estatal poco indagado. En efecto, poco se sabe sobre este ministerio y sus funcionarios aun cuando la importancia que le acuerdan los protagonistas es mayor ya que se trata del “organismo político por excelencia”<sup>1</sup> dentro del Poder Ejecutivo. Su función es articular los vínculos con los partidos y los gobernadores provinciales; en este sentido, funge como vocero del gobierno ante los medios de comunicación. Cierto, como el resto de los ministerios se trata de un lugar de tensión entre la inercia de la administración pública y el carácter imprevisto de la coyuntura política; entre la estabilidad de sus estructuras institucionales y la impronta de quienes las habitan y hacen existir. Está atravesado además por otra tensión: quien ocupa el puesto de ministro enlaza la voluntad del presidente, quien lo designa, y la relativa autonomía que pueden arrogarse dirigentes políticos de larga trayectoria. A pesar de esta paradoja, y también a causa de ella, el Ministerio del Interior es un *locus* ideal para pensar las características de los profesionales de la política, sus prácticas y destrezas, así como la legitimidad de las mismas para hacer política en democracia.

A partir de un trabajo basado en entrevistas a sus miembros jerárquicos (quienes ocuparon los puestos de ministro, secretario y subsecretario de Estado) entre 1983 y 2007 –así como en sus declaraciones y en la elaboración de perfiles en medios periodísticos–,<sup>2</sup> se analizan las prácticas, desafíos y estrategias des-

plegadas en este espacio político, así como los principios de evaluación de sus protagonistas desde la vuelta de la democracia. Puede constatarse la existencia de desajustes entre la valoración de estas destrezas en el espacio público y entre los propios elencos del ministerio político, así como el carácter poco visible e informal de algunas prácticas cotidianas en la política. Muchas de ellas, refractarias al discurso público, son inteligibles en este entramado de relaciones y tienen pleno sentido para los propios actores<sup>3</sup> al tiempo que parecen trascender fronteras partidarias y responder a reglas de un juego compartido.<sup>4</sup> En un espacio político inestable, son sus miembros quienes fundan acuerdos, establecen alianzas y aprenden a la vez que forjan ciertas reglas y códigos del juego en común. Pero además, en un contexto de pérdida de organicidad de los partidos políticos,<sup>5</sup> el papel de estos profesionales del ‘armado político’, la negociación y los acuerdos deviene central.

Inspirado en una perspectiva de sociología política que intenta desregular el análisis de los fenómenos políticos y basado en las relaciones de autoridad dentro de los partidos y la cohesión entre sus miembros –así como en la manera de tomar decisiones y el aprendizaje de modalidades legítimas de acción política–,<sup>6</sup> este trabajo busca comprender estándares de evaluación que operan con cierta regularidad entre estos profesionales de la política y su traducción en el manejo práctico.

En un primer momento se dará cuenta del singular lugar del Ministerio del Interior en el Poder Ejecu-

<sup>1</sup> Óscar Oszlak, “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, ponencia presentada en el *V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, llevado a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000, p. 5.

<sup>2</sup> Entre mayo de 2009 y septiembre de 2011 realizamos 35 entrevistas a exministros, secretarios y subsecretarios de Estado de las distintas gestiones que estuvieron al frente del Ministerio desde el retorno de la democracia hasta 2007. Asimismo, llevamos a cabo cinco entrevistas de control entre los miembros de su burocracia. También sistematizamos la información publicada por los diarios nacionales en ocasión de los nombramientos de ministros y en coyunturas políticas específicas en que estos funcionarios adquirieron protagonismo. El nombre de los protagonistas se consigna sólo cuando proviene de fuentes públicas (biografías, artículos de prensa, etcétera). En el caso de las entrevistas, decidimos mantener en el anonimato a los testigos pero se especifican los atributos que resultan pertinentes para el análisis.

<sup>3</sup> Howard Becker, *Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009.

<sup>4</sup> Pierre Bourdieu, “La représentation politique”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 36, núm. 1, 1981.

<sup>5</sup> Isidoro Cheresky (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006; Marcos Novaro, *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario, Homo Sapiens, 2000.

<sup>6</sup> Jacques Lagroye, *Sociología política*, Buenos Aires, FCE, 1993.

tivo Nacional recapitulando algunos de sus ámbitos de intervención e interlocutores, así como los instrumentos que lo hacen un poderoso organismo de negociación y arquitectura política. En un segundo apartado se identificarán los atributos y habilidades valorados por sus propios miembros para llevar a cabo este trabajo político, sus pruebas específicas y su modo de delinear la frontera entre 'políticos' y 'amateurs' o profanos. En diálogo con estas destrezas,

en un tercer momento se centrará la atención en las categorías que refieren a los códigos compartidos por políticos de distintos partidos, analizando dos casos paradigmáticos que personifican las prácticas valoradas y aquellas descalificadas al interior del campo político. Entre los distintos modos de habitar y conducir este ministerio, se demostrará cómo la informalidad y las relaciones de confianza estructuran, aunque precariamente, su dinámica.

### Un ministerio y un 'termómetro político'

Las instituciones pueden considerarse como una forma de encuentro dinámica entre aquello que está instituido –reglas, estatutos, modos de organización, etcétera– y los compromisos, negociaciones y modos de ocuparlas que las hacen existir.<sup>7</sup> Es en este sentido que la perspectiva socio-histórica de la política se interroga sobre las instituciones en proceso, su historicidad, sus génesis y los múltiples 'usos' que los actores hacen de ellas, apropiándose y reinventando los papeles en su seno.<sup>8</sup>

En una institución singularmente poco burocrática como el Ministerio del Interior argentino, los márgenes de acción de sus ocupantes son amplios y su perfil tiende a variar de acuerdo a la impronta y el poder de los ministros en ejercicio. Es por ello que estudiar las destrezas y saberes que movilizan estos protagonistas del campo político permite a la vez comprender las transformaciones de esta institución en el tiempo y ciertas reglas de juego comunes a los profesionales de la política.

En la historia argentina, este ministerio ha revestido una importancia central dentro del gabinete nacional. Dicha relevancia es subrayada desde el

momento mismo en que los ministros son puestos en funciones ya que, por mandato constitucional, en las ceremonias de nombramiento el responsable del Interior es el primero en asumir cuando el presidente toma juramento a los ministros. A lo largo del siglo XX ha sido también el responsable de poner en funciones a gobernadores provinciales y otras autoridades locales. Esta jerarquía protocolar se correspondió con una jerarquía de poder, en términos de las funciones y el protagonismo<sup>9</sup> que detentó dicho ministerio en el tiempo. En efecto, desde este espacio estatal se manejaron temas tan disímiles como la aprobación del estatuto de los partidos políticos o la proscripción de los mismos, la organización de las elecciones, las intervenciones federales ante crisis provinciales y la negociación de leyes fundamentales para el Poder Ejecutivo.

Se trata, en efecto, del "ministerio político" del gabinete nacional según la definición de sus propios participantes y de quienes han dedicado sus investigaciones a la comprensión del Estado y la burocracia en Argentina.<sup>10</sup> Entre sus principales responsabilidades y ámbitos de intervención, la ley<sup>11</sup> le asigna

<sup>7</sup> J. Lagroye y Michel Offerlé (dirs.), *Sociologie de l'institution*, París, Belin, 2010.

<sup>8</sup> François Buton, "Histoires d'institutions. Réflexions sur l'historicité des faits institutionnels", en *Raisons Pratiques*, núm. 40, noviembre de 2010; Bernard Lacroix y J. Lagroye (eds.), *Le Président de la République, usage et genèse d'une institution*, París, Presses de la FNSP, 1992.

<sup>9</sup> En un estudio a partir de los diarios publicados en las semanas de asunción de los miembros del gabinete nacional entre 1930 y 2009, se mostró la fuerte visibilidad de este ministro en la prensa, que se revela central y constante a través del tiempo, siendo solamente superada, con creces, desde mediados de siglo por el ministro de Economía. Vid. Mariana Heredia y Mariana Gené, "Atributos y legitimidades del gabinete nacional: socio-historia de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009)", en *El Príncipe*, núm. 2, 2009.

<sup>10</sup> Andrea López et al., "Entre el ajuste y la retórica: la administración pública tras veinte años de reformas", en Mabel Thwaites Rey y Andrea López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo, 2005, pp. 117-144; Dora Orlansky, "Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)", en *Cuaderno de Estudios Empresariales*, núm. 5, 1995; O. Oszlak, *op. cit.*

una responsabilidad determinante en el gobierno político interno y el resguardo del régimen republicano, representativo y federal. En particular, tiene a su cargo las relaciones con los gobiernos de las provincias y es responsable de mediar en las relaciones interjurisdiccionales e intervenir en la elaboración de la legislación nacional cuando deben coordinarse normas federales y provinciales. Participa también en la evaluación de la estructura económico-financiera de los estados provinciales y regiones del país y ejecuta la intervención del gobierno federal en las provincias en estado de crisis.<sup>12</sup> En el plano político-institucional, entiende en las propuestas de reforma de la Constitución, la declaración del estado de sitio y sus efectos, o la concesión del derecho de asilo político; además de tener a su cargo los actos de carácter patriótico, feriados, custodia de símbolos nacionales y emplazamiento de monumentos. Es también responsable de la programación y ejecución de la legislación electoral, el funcionamiento de los partidos políticos y su financiamiento. Durante la mayor parte del siglo XX estuvo a cargo de la seguridad interna y el manejo de las fuerzas de policía, aunque esta responsabilidad histórica se vio luego alterada de acuerdo al poder de negociación de algunos ministros.<sup>13</sup> De todos modos,

tiene a su cargo la preservación de la seguridad de las zonas fronterizas. Se trata, en definitiva, de una cartera que maneja diversos resortes que hacen al poder material y simbólico del Estado;<sup>14</sup> además, ha ocupado un lugar central en la negociación con los principales actores políticos y en la presentación y defensa de la agenda de gobierno ante los medios de comunicación.

Una forma de aproximarse a la capacidad de acción de las distintas instancias estatales es observando los instrumentos de los que disponen y el margen de acción que tienen sobre los mismos, que pueden ser altamente robustos o relativamente plásticos.<sup>15</sup> ¿Con qué herramientas cuenta este ministerio y cómo dilatan o constriñen sus márgenes de acción sus ocupantes? Si bien a partir de la reforma del Estado emprendida a principios de la década de los 90<sup>16</sup> el Estado central se redujo fuertemente –privatizando empresas públicas y descentralizando los sistemas de salud y educación hacia los niveles provinciales–, el Ministerio del Interior creció tanto en términos relativos como absolutos, en un proceso que ha sido calificado como de “inflación política”.<sup>17</sup>

En el marco de esta profunda metamorfosis del Estado, el ministerio devino un “un poderoso órgano

<sup>11</sup> Ley de Ministerios núm. 26.338/2007. De acuerdo a esta misma, desde 2007 el organigrama del Ministerio se divide en las siguientes secretarías y subsecretarías de Estado: Secretaría de Interior (viceministro), Secretaría de Asuntos Políticos y Electorales, Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales, Secretaría de Provincias, Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Provincial, Secretaría de Asuntos Municipales, Subsecretaría de Acción Municipal y Subsecretaría de Coordinación.

<sup>12</sup> Para un detalle de las intervenciones federales a las provincias y su sustento jurídico desde la consolidación del Estado argentino hasta la actualidad, *vid.* el primer capítulo de Mario Daniel Serrafiero, *Exceptocracia, ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Lumière, 2005.

<sup>13</sup> Si bien en la actualidad existe un ministerio específico que alberga a la policía federal –el Ministerio de Seguridad, creado en 2010–, tradicionalmente su manejo fue atribuido al del Interior que encontró en dicha función una parte sustancial de su magnitud y la envergadura de su presupuesto. Sin embargo, en ciertas épocas se desplazó esta función al Ministerio de Justicia con argumentos formales referidos a la óptica de derechos que debía regir la seguridad ciudadana, pero ligado íntimamente en la práctica al perfil de los ministros que ocuparon dichas carteras.

<sup>14</sup> Para un detalle elocuente de estos resortes, *vid.* P. Bourdieu, “Esprits d’Etat”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 96, núm. 1, 1993.

<sup>15</sup> Pierre Lascoumes y Louis Simard, “L’action publique au prisme des instruments”, en *Revue Française de Science Politique*, vol. 61, núm. 1, 2011; P. Lascoumes y Patrick Le Galès (dirs.), *Gouverner par les instruments*, París, Presses de Sciences Po, 2005.

<sup>16</sup> Por medio de las Leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica, se habilitó la privatización de un gran número de empresas estatales y la liberalización comercial, al tiempo que se traspasaron los sistemas de salud, educación y vialidad a las provincias reduciendo fuertemente la cantidad de empleados dependientes de la Administración Pública Nacional. De esta forma, si a mediados de la década de los 80 el Estado nacional contaba con 1 019 342 empleados públicos, a fin del gobierno de Carlos Menem, en 1999, ese número había descendido a 270 000. O. Oszlak, *op. cit.*, p. 3.

<sup>17</sup> D. Orlansky, *op. cit.*

de vinculación política, técnica y financiera con los gobiernos provinciales y municipales”.<sup>18</sup> En efecto, por un lado tuvo la responsabilidad, junto con el Ministerio de Economía, de negociar los pactos fiscales con las provincias<sup>19</sup> y, por otro, detentó el manejo de una cantidad importante de recursos económicos a través de los controversiales Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Se trata de un fondo creado por ley en 1988 que representa el uno por ciento de los fondos coparticipables y que el Estado nacional, a través del Ministerio del Interior, tiene la facultad de repartir entre las provincias de modo discrecional en base a lo que identifique como “situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales”.<sup>20</sup> Así, si los pactos fiscales establecen porcentajes fijos y automatismos (relativos, es cierto) para el reparto de dinero entre las distintas provincias, los ATN representan prendas de negociación política con los poderes territoriales.<sup>21</sup> Vehículo a la vez de asistencia, persuasión y cooptación, este instrumento hace de la cartera de Interior un potente organismo de negociación y arquitectura política. Por su parte, la creciente importancia que adquirieron los gobernadores y los actores políticos locales a partir del proceso de descentralización hizo que este vínculo y la negociación en torno a los recursos devinieran centrales.<sup>22</sup>

De este modo, el Ministerio del Interior conjuga a la vez las atribuciones asignadas por la normati-

va que remiten a la estabilidad de la intervención estatal con el trabajo político y la construcción de poder del partido gobierno. Hay que destacar que, en un nivel menos formalizado, esta cartera gestiona la negociación de leyes importantes para el Poder Ejecutivo con los representantes de las dos cámaras del Congreso y funciona como mediación de múltiples acuerdos entre los partidos mayoritarios.

Entre sus interlocutores se encuentran –además de los principales dirigentes de los partidos políticos y los gobernadores provinciales e intendentes municipales–, los medios de comunicación y los principales formadores de opinión. En este sentido, sus responsabilidades, ámbitos de intervención e interlocutores lo hacen un espacio fuerte de la política, un ministerio que a la vez mide el clima político y apuesta a generarlo. Es por eso que uno de los exministros entrevistados lo caracteriza como un “termómetro político”:

[El Ministerio del Interior] es el ministerio político. Yo diría que genera la temperatura política en el país... creo que es el termómetro a través del cual el presidente *mide y a su vez genera* la temperatura política de un país, en términos de diálogo, de confrontación; en términos de apertura o de cerrazón; en términos de transparencia o de ocultamiento. Y eso tiene un montón de consecuencias porque es el ministerio que administra la relación con las provincias y con

<sup>18</sup> O. Oszlak, *op. cit.*, p. 7.

<sup>19</sup> Tullia Falletti, “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales”, en Clemente, Adriana y Catalina Smulovitz (dir.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 2004, pp. 7-38.

<sup>20</sup> *Boletín Oficial de la República Argentina*, núm. 26313, Buenos Aires, martes 26 de enero de 1988.

<sup>21</sup> El manejo de estos fondos estuvo recurrentemente rodeado de denuncias y escándalos. Por su parte, un detallado análisis de Cetrángolo y Jiménez apunta la particularidad de su distribución: durante el gobierno de Carlos Menem su provincia natal, La Rioja, recibió el 26.5% de estos recursos, mientras que el resto de las veintidós provincias (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no está comprendida en este cálculo) recibió entre el 1.3 y el 5.9% de los mismos. Óscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL, 2003.

<sup>22</sup> En efecto, la relación con los gobernadores en un gobierno federal tras la descentralización constituye un desafío mayor. La complejidad de este vínculo no alcanza solamente a las provincias gobernadas por un partido de oposición al gobierno nacional, sino también a los gobernadores del propio partido. Como afirma Scherlis, el “imperativo estratárquico” hace que los actores locales sean poderosos y relativamente autónomos; pudiendo convivir proyectos o estilos políticos muy distintos en los diferentes espacios provinciales bajo una misma etiqueta partidaria nacional. (Gerardo Scherlis, “El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos”, en Isidoro Cheresky (comp.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Rosario, Homo Sapiens, 2009, pp. 131-160).

los partidos políticos y con el Congreso. Entonces, en esos actores, se tiene –y en gran parte con los medios, ¿no?– de alguna manera la arquitectura de lo que es el mapa de diálogo y de convivencia política en el país.<sup>23</sup>

Pero no todo es política e intervención sobre la coyuntura en este ministerio. Entre sus áreas más burocráticas<sup>24</sup> y cotidianas se encuentra el Registro Nacional de las Personas que centraliza los temas de población (inscripción, emisión de documentos), la dirección de migraciones, el empadronamiento de los ciudadanos para los actos electorales, la preservación y organización del Archivo General de la Nación y el área de emergencias (misma que atiende situaciones extraordinarias como incendios e inundaciones en todo el territorio nacional). Esta institución se encuentra, así, en la tensión entre Estado y gobierno, entre la inercia burocrático-administrativa y la voluntad política. Pero si dicha tensión está presente en todas las carteras ministeriales,<sup>25</sup> la del Interior, por sus propias tareas y por sus modos de reclutamiento, ha tendido a separar fuertemente estos espacios más rutinarios del resto de su actividad. En este sentido, ciertos espacios con fuerte tradición burocrática gozan de relativa autonomía de cara a las distintas gestiones gubernamentales, pero por fuera de ellos predominan altos niveles de

informalidad y desajuste entre las funciones declaradas y las tareas que se llevan a cabo en un ministerio donde se ‘hace política’ todo el tiempo. Uno de los informantes clave para este estudio señalaba con claridad este desacople:

El Ministerio del Interior es el menos institucionalizado para decirlo en una palabra... Yo en una época estuve muchos años y de ahí me fui a[l] [de] Educación; me parecía maravilloso que el cartel de la puerta decía: “Este programa se dedica a tal cosa” y la gente *efectivamente* hacía eso... Hay una tendencia en la Argentina de la línea política a perforar espacios burocráticos y a politizar espacios burocráticos, lo cual genera una serie de problemas, una serie de ventajas y desventajas. Y en el Ministerio del Interior es el lugar donde la perforación es más fuerte y en donde la burocracia es más débil.<sup>26</sup>

Este trabajo no se concentra, entonces, sobre aquellos (acotados) ámbitos más administrativos del ministerio en cuestión, sino sobre lo central de su intervención que pasa por el manejo de la coyuntura, la negociación y la arquitectura política. En este contexto, sus desafíos específicos son singularmente importantes para el campo político: amalgamar acuerdos, ganar elecciones y garantizar la gobernabilidad.

<sup>23</sup> Entrevista de la autora con el que fuera ministro del Interior entre 1992 y 1993 (Partido Justicialista (PJ)), llevada a cabo el 13 julio de 2011.

<sup>24</sup> Al ser la *burocracia* un término particularmente polisémico, utilizado con significados y hasta connotaciones valorativas diversas, cabe aclarar que nos referimos aquí a los atributos básicos que le son acordados por Weber: el reclutamiento con base en competencias y saberes específicos, la sujeción a una jerarquía administrativa, la adherencia a reglas impersonales, la continuidad en el tiempo y el resguardo de la memoria institucional. Vid. Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE, 2005, en especial las pp. 173 a 180.

<sup>25</sup> Vid. Mariana Heredia, et al., “Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional”, en *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires Historia Política*, núm. 9, 2012.

<sup>26</sup> Entrevista de la autora con el que fuera administrador gubernamental responsable de programas en el Ministerio del Interior de 1992 a 1995 y de 2000 a 2003 (PJ), llevada a cabo el 19 de agosto de 2011. Cabe aquí aclarar que los administradores gubernamentales (AG) son funcionarios formados según el modelo francés de la Escuela Nacional de Administración. Creado por decreto presidencial en noviembre de 1984, el “Cuerpo de Administradores Gubernamentales” emprendió la formación de un cuerpo administrativo de elite que cumpliría funciones de planificación, consejo, organización y coordinación superior en la alta función pública. En virtud de su circulación por diferentes puestos de la administración pública nacional y provincial, los AG disponen de un amplio conocimiento del funcionamiento del Estado argentino. Sobre las características de este cuerpo, del que sólo se formarían cuatro camadas de funcionarios, vid. O. Oszlak, “Los AG: la creación de un cuerpo gerencial de élite en el sector público argentino”, en *Revista Aportes*, núm. 1, 1994.

Por supuesto, dichas pruebas no son patrimonio exclusivo de este espacio institucional. Las instituciones no son conjuntos de reglas inmutables sino construcciones históricas dotadas de cierta plasticidad –en este caso, particularmente pronunciada–; quienes ocupan posiciones en ellas contribuyen a redefinir los roles delineados por esas propias instituciones en su historia. En este sentido, la flexibilidad de ciertas reglas –subrayada particularmente en el caso argentino para pensar en partidos políticos como el peronismo<sup>27</sup> alcanza al aparato del Estado y se acentúa particularmente en algunas de sus reparticiones.

Atender a la historicidad del ministerio político permite dar cuenta de una institución en proceso que fue singularmente poderosa durante el menemismo (1989-1999) y mantuvo muchos de sus pilares de poder hasta 2007, pero que luego comenzó a ver limados algunos de esos mecanismos. Se trata de una institución que, al perder sus atribuciones sobre la policía, se concentró en las funciones políticas; desde entonces, ha tenido que disputar este espacio con otras agencias fuertes del Poder Ejecutivo como la Jefatura de Gabinete (a partir de su creación con la reforma constitucional de 1994), la Secretaría Legal y Técnica, la Secretaría General de la Presidencia, etcétera. De hecho, los contornos de dichos espacios se van delineando al calor de las disputas entre actores y su capacidad de arrogárselos en la práctica. No obstante, la centralidad de este ministerio en la historia reciente –tanto en la negociación de temas fundamentales como en la intervención sobre crisis de magnitud– y su carácter poco burocrático lo constituyen una ventana propicia para reflexionar sobre los políticos profesionales en Argentina y las formas de hacer política en democracia.

Entre 1983 y 2007 se sucedieron en Argentina ocho presidentes y quince ministros del Interior.

No obstante, si se restan de este cálculo los breves presidentes que ocuparon ese cargo durante la crisis de 2001 (Ramón Puerta durante dos días, Adolfo Rodríguez Sáa, una semana y Eduardo Camaño, tres días) quedaría un saldo de cinco presidentes para los veinticuatro años de democracia inmediatos al fin de la última dictadura militar; tres de ellos peronistas –Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), Eduardo Duhalde (2002-2003) y Néstor Kirchner (2003-2007)– y dos radicales –Raúl Alfonsín (1983-1989) y Fernando de la Rúa (1999-2001). En las cinco gestiones presidenciales comprendidas en este estudio, los quince ministros del Interior se repartieron de la siguiente forma: tres ocuparon el cargo durante la presidencia de Alfonsín (Antonio Tróccoli, Enrique “Coti” Nosiglia y Juan Carlos Pugliese); seis en las presidencias de Menem (Eduardo Bauzá, Julio Mera Figueroa, José Luis Manzano, Gustavo Béliz, Carlos Ruckauf y Carlos Corach); dos cuando la gestión de De la Rúa (Federico Storani y Ramón Mestre); tres entre la crisis de 2001 y el gobierno de Duhalde (Miguel Ángel Toma, Rodolfo Gabrielli y Jorge Matzkin) y un ministro durante toda la administración de Kirchner (Aníbal Fernández).

Estos ministros enfrentaron desafíos y llevaron adelante intervenciones muy disímiles: comenzando con el enfrentamiento con el poder militar y los levantamientos de los primeros años de la democracia hasta el Estado de sitio y la represión durante la crisis de 2001; desde éxitos electorales rotundos a las derrotas y escándalos políticos, pasando por atentados y denuncias de gran magnitud. A su vez, se insertaron en configuraciones de poder marcadas por distintos equilibrios de fuerzas y, en consecuencia, con distintos recursos y márgenes de acción disponibles. Tuvieron, finalmente, improntas y niveles de visibilidad pública sensiblemente diferentes: desde ministros-voceros de la Presidencia –de gran presencia en los medios y en la arena política en general– hasta funcionarios

<sup>27</sup> Flavia Freidenberg y Steven Levitsky, “Organización informal de los partidos en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 184, 2007; S. Levitsky, *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores/Editora Iberoamericana, 2005; Juan Carlos Torre, “El peronismo como solución y como problema”, en Juan Carlos Torre et al., *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999, pp. 41-50.

cuyo protagonismo fue solapado por otros hombres fuertes del presidente.<sup>28</sup> En este trabajo no se analiza alguna decisión en particular o el relato histórico de una gestión ministerial, sino las prácticas, destrezas y códigos reivindicados por quienes ocuparon las posiciones más altas de este ministerio en el período

de tiempo recortado a fin de comprender, desde una óptica microscópica, la dinámica política que se consolidó en Argentina desde el retorno de la democracia, entendiendo fundamentalmente por ella la lucha por el poder, su ejercicio y negociación.

## Destrezas y habilidades del trabajo político. De confianza, negociación y estrategia

¿Cuáles son entonces las prácticas y destrezas reivindicadas entre los políticos del Ministerio del Interior desde el reestablecimiento de la democracia en 1983? ¿Cuáles sus pruebas fundamentales? ¿De qué modo contribuyen estos elementos a trazar las fronteras, siempre en disputa, entre profesionales de la política y amateurs o profanos?

### *La confianza presidencial como principio de autoridad*

En un país fuertemente presidencialista,<sup>29</sup> la cercanía y la confianza con el Primer Mandatario constituyen elementos centrales para explicar el poder de un ministro político. Hay que hacer notar que las primeras y segundas líneas de los ministerios no acceden a sus puestos por medio de elecciones y su legitimidad no descansa en los votos, sino que están allí en virtud de la confianza presidencial y los equilibrios de poder al interior de un entramado partidario. Las distintas definiciones nativas que catalogan a los ministros

como “emisario”, “mano derecha” o “delegado” del presidente evocan constantemente esta *última ratio* que representa el titular del Ejecutivo. Como se verá, entonces, distintas son las competencias valoradas y los apoyos que contribuyen a sedimentar el poder y la relativa autonomía de estos actores, pero su legitimidad de origen constituye un dato ineludible: “A ver, primero, [lo que se necesita es] ser de la confianza del presidente. Al fin de cuentas un ministro tiene el poder que el presidente le dé... Uno tiene autonomía hasta que el presidente dice que no.”<sup>30</sup>

Distintos relatos circulan entre estos actores sobre los presidentes que acordaron mayor o menor margen de acción a sus ministros. La temporalidad propia de las entrevistas en profundidad<sup>31</sup> hace que los entrevistados en este trabajo de campo se sitúen a la vez en el contexto histórico en el que tuvo lugar su gestión y tomen posición frente a la coyuntura política inmediata. De esta forma, las entrevistas realizadas entre 2009 y 2011 hacen casi inevitable que los actores disputen el sentido de esos gabinetes

<sup>28</sup> Mariana Gené, “Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo”, en *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires Historia Política*, año 5, núm. 9, primer semestre de 2012.

<sup>29</sup> El marcado presidencialismo argentino ha sido caracterizado como una concentración de poder en el Ejecutivo, la personalización y el desequilibrio entre los poderes y la proliferación de los decretos de necesidad y urgencia a partir del primer gobierno de Menem. *Vid.* al respecto Hugo Quiroga, *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa, 2005; M. D. Serrafiero, *op. cit.*; Marcos Novaro, “El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia”, en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comps.), *Política e instituciones en nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, 2001, pp. 59-108; Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, “Executive-Legislative Relationship in Argentina: From Menem’s Decretazo to a New Style?”, ponencia presentada en la conferencia anual *Argentina 2000: Politics, Economy, Society and International Relations*, llevada a cabo en la Universidad de Oxford, Inglaterra, del 15 al 17 de mayo de 2000.

<sup>30</sup> Entrevista de la autora con el que fuera ministro del Interior entre 1993 y 1995 (PJ), llevada a cabo el 2 de septiembre de 2011.

<sup>31</sup> Sobre la temporalidad retrospectiva que trabaja este tipo de entrevistas, *vid.* el interesante artículo de Didier Demazière, “Quelles temporalités travaillent les entretiens biographiques rétrospectifs?”, en *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, Núm. 93, 2007. Asimismo, el clásico artículo de Bourdieu sobre la ilusión biográfica retoma la atribución de coherencia y unidad, no sólo retrospectiva sino también *prospectiva*, que ensaya el relato en primera persona. Pierre Bourdieu, “L’illusion biographique”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 62, núm. 1, 1986.



ysu funcionamiento contraponiendo las experiencias del alfonsinismo (“había equipos amplios de trabajo, cuadros del partido, intelectuales orgánicos”) o del menemismo (“existían las reuniones de gabinete y en ellas se discutía”; “Menem tenía mucha seguridad y no temía nombrar ministros de alto perfil porque no lo opacaban”) con el estilo del kirchnerismo (“no existen las reuniones de gabinete”; “Kirchner no delegaba, en el límite él era el ministro de Economía y de todo”).<sup>32</sup>

En cualquier caso, quienes llegan a ocupar las cúpulas de este ministerio son casi exclusivamente hombres de confianza del presidente; aunque, dado que su nombramiento es también una forma de emitir un mensaje,<sup>33</sup> pueden llegar a ese cargo en base a otro tipo de atributos. Así, en la historia reciente, el ministro político ha sido elegido para enviar un mensaje al interior del partido gobernante. Tal fue el caso del primer ministro del Interior del gobierno de Alfonsín, Antonio Tróccoli, que ocupó su cargo entre 1983 y 1987. Se trataba de un dirigente histórico del partido, con una extensa carrera política y que había seguido el *cursus honorum* caro al partido radical y, aunque no fuera cercano al presidente ni perteneciera a su corriente al interior del partido,<sup>34</sup> garantizaba cierta armonía entre los sectores más conservadores y los más renovadores de la Unión Cívica Radical –

un mensaje de cara a los medios de comunicación y a la opinión pública. El nombramiento a su vez de Gustavo Béliz –ministro del Interior del gobierno de Menem entre 1992 y 1993– fue también de un tenor similar. Abanderado de la transparencia y la lucha contra la corrupción, asumió sus funciones luego de la dimisión de José Luis Manzano, ministro sumamente pragmático e implicado en numerosos escándalos de corrupción<sup>35</sup> a quien los diarios de la época calificaban de “yuppie”, “frívolo” y “gerente” de la política.<sup>36</sup>

Existen diversos indicadores de esa ‘llegada’ al presidente y de la relativa autonomía que la misma otorga, que los políticos en este ministerio saben ejercer y sus pares saben medir: la posibilidad de designar a sus propios equipos en las secretarías y subsecretarías a su cargo, el manejo *efectivo* de los resortes de poder que corresponden a esta institución y la participación en la ‘mesa chica’ de las decisiones –sobre todo frente a coyunturas vertiginosas. En el límite, esta confianza se traduce idealmente en la capacidad de actuar en nombre del Ejecutivo sin necesidad de consultarlo. Si negociar con actores sin poder de decisión representa un contrasentido, el aval tácito de la figura presidencial contribuye a las ‘condiciones de felicidad’ de la palabra de estos profesionales de la negociación:

<sup>32</sup> Para una reivindicación del estilo de gabinetes de Carlos Menem, *vid.* el reciente libro del que fuera su ministro del Interior, Carlos Corach, *18.885 días de política. Visiones irreverentes de un país complicado*, Buenos Aires, Sudamericana, 2011. Para una reivindicación, en cambio, del ejercicio de poder presidencial y de los ministros durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, consultar el también nuevo libro de Aníbal Fernández –ministro del Interior del primero y jefe de Gabinete durante la primera presidencia de la segunda– *Zonceras argentinas y otras yerbas*, Buenos Aires, Planeta, 2011. Desde la ciencia política, el original trabajo de De Luca analiza la conformación y el funcionamiento de los gabinetes ministeriales desde 1983 hasta la actualidad. Miguel de Luca, “Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”, en Andrés Malamud y Miguel de Luca, *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, 2011, pp. 37-48.

<sup>33</sup> Dominique Dammame, “Le ‘service’ du Premier Ministre. Pour une analyse des conventions constitutionnelles”, en Bernard Lacroix y Jacques Lagroye (eds.), *Le Président de la République, usages et genèses d’une institution*, París, Presses de la FNSP, 1992, pp. 195-222.

<sup>34</sup> En lugar de estar alineado en el alfonsinista *Movimiento de Renovación y Cambio*, Tróccoli era uno de los principales referentes de la tradicional *Línea Nacional*, cuyo líder era Ricardo Balbín. Afiliado al radicalismo desde los dieciocho años, fue diputado entre 1963 y 1966 y presidente del bloque radical en la Cámara Baja durante 1973-1976. Su adhesión al ideario radical lo llevó incluso a nombrar como Arturo Hipólito a su séptimo hijo, en honor a los presidentes radicales Arturo Illia e Hipólito Yrigoyen. *Vid.* Hugo Caligaris: “La muerte de Tróccoli cierra un estilo radical”, en *La Nación*, Buenos Aires, martes 28 de febrero de 1995, p. 9.

<sup>35</sup> Algunos de ellos reconstruidos en el célebre libro de periodismo de investigación de Horacio Verbitsky, *Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta, 1991. Volvemos sobre la peculiar figura de Gustavo Béliz en el próximo apartado.

<sup>36</sup> Alberto Dearriba: “Los diputados están todos contentos”, en *Página 12*, Buenos Aires, martes 13 de agosto de 1991, p. 9; Daniel González, “Chupete”, en *Somos*, Buenos Aires, lunes 19 de agosto de 1991, pp. 4-9; Miguel Wiñazki, “Candidato al libro de récords”, en *Noticias*, Buenos Aires, domingo 12 de enero de 1992, pp. 56-60.

Un buen ministro del Interior tiene que tener carácter, además de contar con el respaldo del presidente, pues lo que haga aquél tiene que ser reflejo de lo que piensa éste. Muchas veces el presidente o no puede hablar o no puede hacer... pero los interlocutores tienen que saber que lo que dice y lo que hace el ministro del Interior es la voluntad del Ejecutivo. Es el delegado del presidente en la tierra, digamos (*risas*).<sup>37</sup>

### *El dominio práctico de un saber de relaciones y negociación*

Pero no sólo la confianza y el reconocimiento del presidente se recortan como atributos valorados para desempeñarse en estos cargos. Un requisito primordial para negociar es conocer las reglas tácitas de los distintos sistemas de relaciones, detentar un saber que se sedimenta a través de años de experiencia y que se condensa en la fórmula breve que los protagonistas emplean: “venir de la política”.

Sin gran sorpresa entonces, el reclutamiento de este ministerio se ha operado consistentemente al interior de los partidos políticos recurriendo a dirigentes de largas trayectorias.<sup>38</sup> En este sentido, quince de los dieciséis ministros del Interior en funciones entre 1983 y 2010 fueron antes parlamentarios, gobernadores o ministros provinciales, o bien, miembros del partido durante muchos años y ocuparon puestos de responsabilidad en sus estruc-

turas. Estas extensas carreras políticas garantizan un conocimiento del funcionamiento del Estado y el manejo de las instituciones, pero también una cercanía con los diversos actores políticos que es señalada como fundamental por los distintos miembros del ministerio, más allá de la época en que se hayan desempeñado como tales.

Tiene que ser el perfil de alguien que *viene de la política*, que tiene un profundo conocimiento del mundo de la política, y en lo posible conoce a los principales actores de la política del oficialismo y de la oposición. Y en eso incluyo a los gobernadores de todos los signos políticos y a los presidentes de los partidos... En segundo lugar, tiene que ser alguien que tenga el prestigio suficiente para ser interlocutor de estas personas tan destacadas. Se espera que tenga suficiente talla y personalidad para estar a la altura de ese desafío, del sistema de relacionamiento que supone.<sup>39</sup>

Como señala Bourdieu, el aprendizaje del *habitus* político requiere un cierto tipo de entrenamiento: se trata de un recorrido que incluye pruebas y ritos de pasaje, en el que se aprenden valores, jerarquías e incluso censuras.<sup>40</sup> Dicho recorrido otorga el dominio de un saber práctico y la ductilidad para poder manejar sus reglas no escritas y lograr la familiaridad con sus principales protagonistas. En este sentido, los

<sup>37</sup> Entrevista de la autora con el que fuera subsecretario de Asuntos Legales en 1995 y secretario general del Ministerio del Interior entre 1995 y 1998 (PJ), llevada a cabo el 5 de agosto de 2009.

<sup>38</sup> Otros ministerios (como el económico, por ejemplo) conocieron variaciones en su tipo de reclutamiento, alternando a especialistas con militancia en los partidos y a técnicos provenientes de fundaciones privadas o *think tanks*. Al respecto, *vid.* Mariana Heredia, “La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín”, en Alfredo Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2006, pp. 153-198. El reclutamiento del ministro político, en cambio, se operó al interior de los partidos durante todo el siglo XX. En efecto, desde 1930 la mayoría de los gobiernos democráticos tuvieron al frente de esta cartera a dirigentes políticos con vasta experiencia parlamentaria o ejecutiva. Sin embargo, en los momentos de mayor inestabilidad institucional, como en el gobierno de María Estela Martínez de Perón, el ministerio también fue ocupado por militares (es el caso de Alberto Rocamora en 1974 y de Vicente Damasco en 1975). Por su parte, los gobiernos de *facto* cubrieron este puesto de forma más errática, con una leve mayoría de militares, pero también con abogados sin filia-ciones partidarias y políticos de carrera. Para un análisis de las extensas trayectorias de estos funcionarios, tanto en militancia y puestos informales como en cargos formales, *vid.* Mariana Gené, “En torno a los profesionales de la política. trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio del poder político desde el Estado”, en *Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 1, núm. 1, 2011.

<sup>39</sup> Entrevista de la autora con el que fuera secretario de la Función Pública entre 1992 y 1993 (PJ), llevada a cabo el 29 de julio de 2009.

<sup>40</sup> P. Bourdieu, *op. cit.*, pp. 5-6.

distintos dirigentes políticos que ocupan los escalones más altos del Ministerio del Interior conocen la trama cotidiana de las decisiones y jerarquías que se ponen en juego en este espacio; y detentan un saber recíproco que los hace relativamente previsibles.<sup>41</sup>

Se trata en definitiva de un *saber de relaciones*: para negociar a la vez con parlamentarios, jefes de partidos, gobernadores y dirigentes políticos locales, los miembros de este ministerio deben disponer de redes amplias e inspirar cierto respeto. Estas nutridas redes interpersonales vinculan a través de “lazos débiles”<sup>42</sup> a políticos de distintos niveles: si bien su interacción no es necesariamente frecuente o de un alto grado de intimidad, sus contactos son múltiples y pueden recurrir a ellos en situaciones muy disímiles. Muchos de ellos fueron diputados o senadores y apelan a la cotidianidad que generó el compartir el recinto. En efecto, este ‘venir de la política’ se expresa con claridad en las Cámaras, además de los partidos o la militancia. Es allí donde los dirigentes políticos se cruzan en los pasillos, almuerzan en el mismo restaurante, se llaman por el nombre de pila, tienen experiencias en común y negocian leyes relevantes. Como han destacado otros trabajos, los políticos pasan gran parte del tiempo entre ellos –aun durante las noches y los fines de semana– y pueden desarrollar relaciones de camaradería que están hechas a la vez de oposición, de complicidad y de respeto.<sup>43</sup> Son estas relaciones imbricadas, las que facilitan la negociación y la consecución de acuerdos. Como lo sintetiza uno de los entrevistados, “[...] al final el Ministerio del Interior es una buena

agenda. Tienes que tener una muy buena agenda, un par de colaboradores y muchos teléfonos”.<sup>44</sup>

Esta ‘buena agenda’ incluye la vinculación con el territorio y con la oposición en una relación de ida y vuelta donde el ministerio político opera como vocero del gobierno ante esos actores, pero también es el receptor de sus demandas. La versatilidad de relaciones, apoyos y lealtades contribuye entonces a robustecer la principal destreza valorada en este espacio que es la capacidad de *negociación*. Sin duda se trata de un saber que atraviesa a todos los políticos, no importa el lugar (formal o no) que ocupen. Pero en este ministerio, sus ocupantes lidian constantemente con distintos actores del campo político y deben alcanzar acuerdos todo el tiempo. En el lenguaje cotidiano esta práctica adquiere distintas denominaciones, evidentes para los participantes pero que es necesario interrogar: “operar”, “armar”, “hacer trenza”, “juntar”.<sup>45</sup> Dichos modos de acuerdo e intercambio circulan en ocasiones por canales formales, pero la mayoría de las veces se apoyan en negociaciones informales y acuerdos personales. Es por eso que en un contexto en que los partidos pierden organicidad,<sup>46</sup> los especialistas en este “armado” y sus rutinas difícilmente formales, asentadas en la vinculación entre actores, cobran una importancia mayor.

#### *Estrategias frente a la incertidumbre: medios, elecciones y gobernabilidad*

Si la habilidad para la negociación y la cercanía con los actores políticos se revelan, en este espacio,

<sup>41</sup> Volveremos sobre la importancia de la previsibilidad en el siguiente apartado.

<sup>42</sup> Mark Granovetter, “The Strength of Weak Ties”, en *American Journal of Sociology*, vol. 78, núm. 6, 1973.

<sup>43</sup> Michel Offerlé, *Sociologie de la vie politique française*, París, La Découverte, 2004, pp. 23-24.

<sup>44</sup> Entrevista de la autora con el que fuera viceministro del Interior entre 1995 y 1997 y secretario de Seguridad Interior entre 2004 y 2005 (PJ), llevada a cabo el 26 de septiembre de 2009.

<sup>45</sup> Se trata de términos que se utilizan informalmente en la práctica política argentina para referir a los modos (también ellos, en su mayoría, informales) de negociar, cerrar acuerdos y agregar voluntades entre políticos. Ciertamente su variabilidad es muy amplia: estas formas comprenden desde la persuasión y el convencimiento hasta la cooptación o el “apriete” (amenaza). Para un análisis de los modos de hablar en código con significados entre líneas evidentes para los participantes –y en un inicio indescifrables para el investigador–, vid. Javier Auyero, “Me manda López. La doble vida del clientelismo político”, en *Ecuador Debate*, núm. 37, 1996.

<sup>46</sup> G. Scherlis, *op. cit.*; I. Scheresky, *op. cit.*

como el saber práctico número uno, la capacidad para delinear estrategias y dominar una coyuntura incierta y cambiante es su correlato necesario.

Para ello, la producción propia de este ministerio se centra fundamentalmente en las decisiones y acuerdos. Puede decirse que gobernar es producir decisiones; resolver controversias entre diferentes demandas y ordenar prioridades.<sup>47</sup> En este espacio, las distintas demandas que se dirimen provienen mayoritariamente del interior del campo político y es sobre él que se toman decisiones. Así, la tarea cotidiana de los ámbitos menos administrativos del Ministerio del Interior en Argentina incluye realizar análisis del escenario político, procurar alianzas, recorrer los distintos puntos del país o “bajar” al territorio,<sup>48</sup> disponer de contactos importantes en todas las provincias para medir (y generar) el pulso político, entablar diálogos y negociaciones (mayormente a cambio de fondos u obras públicas, pero no solamente) con los pares del propio partido y los dirigentes opositores.

Aunada a las características anteriores –y ante la creciente consolidación de los medios como un actor central de la política y la progresiva *mediatización* de la actividad política–,<sup>49</sup> la capacidad de erigirse en vocero del gobierno y organizar su comunicación se convierte en otra destreza insoslayable. Es cierto que este rol de portavoz de la agenda política del gobierno le correspondió al ministro del Interior durante todo el siglo XX, pero como es sabido, en un contexto de debilitamiento del activismo y los grandes actos de masas, los medios de comunicación tienen una gravitación renovada sobre el mundo de la política ya que contribuyen a consolidar (o debilitar) liderazgos mas allá

de estructuras partidarias y adhesiones identitarias cada vez menos estables.

En este sentido, los medios masivos se transforman en un interlocutor fundamental, frente al cual, los ministros del Interior defienden las medidas de gobierno y polemizan con sus principales críticos. La capacidad de marcar la agenda y de ordenar el discurso del resto de los actores es una destreza altamente valorada entre estos profesionales de la política. Defender la imagen pública del gobierno constituye, entonces, otra de las principales pruebas de este espacio cuyo valor se acentúa en tiempos de crisis.

Además de esforzarse por legitimar la gestión cotidiana, sus protagonistas se ven confrontados a la prueba mayor de perpetuar al partido gobernante en su lugar de poder. En efecto, el Ministerio del Interior tiene a su cargo la organización de las elecciones y la puesta en marcha de todos los procedimientos burocráticos que aseguran su normal desenvolvimiento; pero es a su vez uno de los lugares fuertes donde se tejen alianzas y apoyos para (intentar) ganar elecciones. Una vez más, su ubicación en la intersección entre Estado y gobierno hace que administre en simultáneo los mecanismos más estables y rutinarios de la vida republicana y las estrategias e intervenciones políticas para asegurar el poder del partido de gobierno. Al decir lacónico de uno de los exministros entrevistados, el éxito o fracaso de este ministerio se evalúa a partir de los votos: “¡Esto se mide con votos! No se mide por quién entretiene a los periodistas, ¡se mide por los votos! Es un juego, es como el fútbol: todos arman el equipo y después salen a la cancha... y se mide con votos.”<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Juan Carlos Torre, “América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 174, 1991.

<sup>48</sup> Sobre el empleo de esta metáfora entre los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social argentino para significar los modos de vinculación entre el Estado nacional y los niveles provinciales y locales, *vid.* Luisina Perelmiter, “Saber asistir: técnica, política y afecto en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”, en Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2012, pp. 135-170.

<sup>49</sup> *Vid.* entre otros, Norbert Lechner, “Las transformaciones de la política”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, 1996; Oscar Landi, *Devórame otra vez. Qué hizo la televisión con la gente. Qué hace la gente con la televisión*, Buenos Aires, Planeta/Espejo de la Argentina, 1992.

<sup>50</sup> Entrevista de la autora con el que fuera ministro del Interior entre 1991 y 1992 (PJ), llevada a cabo el 22 de octubre de 2009

Sin duda, ganar elecciones o no excede ampliamente a este espacio institucional y los discursos de los actores a este respecto son voluntaristas y especialmente personalistas. De todos modos, en este ámbito se dirimen tradicionalmente asuntos centrales de la dinámica electoral: se negocia para obtener apoyos, se cosechan alianzas –inmediatas o eventuales–, se evalúan las apuestas más riesgosas y se deciden los cierres de listas.

Fuera de estos momentos bisagra que constituyen las elecciones en los sistemas democráticos, el desafío cotidiano de este ministerio es garantizar la *governabilidad* y administrar una coyuntura constantemente abierta y con equilibrios de poder cambiantes. En ese sentido, la capacidad de anticipación y la ductilidad para enfrentar situaciones de incertidumbre constituye una destreza mayor que los dirigentes que pasaron por este ministerio señalan como elemento decisivo para trazar la frontera entre *políticos* y *amateurs*.

En efecto, la política supone, como el ajedrez, una lectura cotidiana de los equilibrios de fuerzas y una previsión de las movidas futuras en función de los movimientos políticos de los otros actores. La lectura y el dominio de las situaciones inciertas, teniendo en cuenta que tanto los recursos de los que disponen los actores como el valor de los mismos se trastocan al calor de las crisis políticas<sup>51</sup> constituiría un elemento para distinguir a los “verdaderos” políticos.

En este sentido, el ministro del Interior inicial de la Alianza<sup>52</sup> evoca la primera gran crisis que atravesó esta coalición para caracterizar a los grupos heterogéneos que convivían en el seno del gobierno y señalar sus desiguales competencias. Siguiendo su relato, en

esta crisis, que fue desencadenada por el “escándalo de las coimas en el Senado”<sup>53</sup> y terminaría con la renuncia del vicepresidente “Chacho” Álvarez en octubre de 2000, el sector de jóvenes que se denominaba como “grupo sushi”<sup>54</sup> demostró estar conformado por “chicos” que “eran demasiado aficionados para la política”. Cuando se inquiriere qué significa ser aficionado en política, señala la incapacidad de prever posibles movidas a jugar en coyunturas imprevistas: “[Quiere decir] que, por ejemplo, el día de la renuncia de Chacho estaban planchados, tirados en un sillón; no estaban eufóricos, porque no habían previsto dos jugadas. Ellos creían que imponían a Flamarique y todo lo demás... Pero si se daba una jugada como la de Chacho, que es la renuncia y un impacto tan fuerte, no tenían dos jugadas previstas.”<sup>55</sup>

La habilidad política implica, en efecto, tener siempre un *plan B*, poder gestionar las crisis y prever estrategias alternativas cuando las opciones disponibles no abundan. El Ministerio de Interior es, en este sentido, un lugar donde el armado de estrategias o ‘jugadas’ no conoce límites, tanto para ganar elecciones como, sobre todo, para gobernar tanto dentro de la legalidad como en sus márgenes.

Uno de los hombres que ocupó la cabeza del Ministerio del Interior durante la profunda crisis de 2001, en la cual la inestabilidad alcanzó tal magnitud que se sucedieron cinco presidentes en dos semanas, se jacta de haber acordado con el presidente de la Asociación del Fútbol Argentino, en la Casa Rosada, el resultado del campeonato nacional para que un equipo saliera campeón luego de 35 años sin conseguir ese título. De esta forma, se lograría generar un ‘clima festivo’ en medio de la enorme crisis que había culmi-

<sup>51</sup> Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, París, Presses de la FNSP, 1986.

<sup>52</sup> La “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación” fue el producto de la fusión entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO en 1997; ocupó la Presidencia de la Nación entre desde 1999 hasta la caída del presidente De la Rúa en la crisis de 2001.

<sup>53</sup> Se trata del presunto pago de sobornos a senadores por parte del ministro de Trabajo para aprobar la reforma laboral en el año 2000.

<sup>54</sup> Bajo este nombre se reunía al grupo de confianza del hijo de Fernando de la Rúa quien, no obstante de carecer en general de militancia partidaria, tuvo gran influencia sobre las decisiones presidenciales y ocupó numerosos cargos durante su gestión. Algunos de sus integrantes fueron Antonio y “Aito” de la Rúa, Fernando de Santibañes, Darío y Antonio Lopérfido, Andrés Delich, Hernán Lombardi y Lautaro García Batallán (este último fungió como viceministro del Ministerio del Interior).

<sup>55</sup> Entrevista de la autora con el que fuera ministro de Interior entre 1999 y 2001 (Partido Radical (PR)), llevada a cabo el 3 septiembre de 2009.

nado con el Estado de sitio y más de treinta muertes en todo el país.

En suma, la astucia, la ductilidad y la capacidad de prever distintos movimientos ante lo imprevisto constituyen competencias propias del saber político que estos protagonistas tienen en cuenta para evaluar y medir a sus pares. No se trata de destrezas menores

en un ministerio cuyas principales pruebas de eficacia son asegurar la gobernabilidad, mantener en el poder al partido que lo ejerce, legitimar su imagen pública y gestionar acuerdos. En el siguiente apartado, se abordará justamente el lugar de los de acuerdos (y su cumplimiento) como nudo central de la actividad política y sus reglas.

## **De principios de evaluación y 'códigos' compartidos: las formas nativas de leer el campo político**

Como se señaló, las formas de habitar las instituciones contribuyen a redefinir sus perímetros y las expectativas que ellas fundan. En esta sección, se analizarán dos figuras arquetípicas que ocuparon la cúspide de este ministerio con estilos y modos de construir poder fuertemente contrastantes. Suerte de mitos de esta institución, el interés de estos ejemplos reside en que personifican los atributos admirados y denostados en este espacio y revelan la existencia de una grilla de lectura en común que trasciende las fronteras de los partidos.

Hay que destacar que estos dirigentes de distinto signo político no sólo acuerdan en torno a las competencias seculares jerarquizadas para estar a la cabeza del ministerio, sino también en la identificación de aquellos ministros de la historia reciente en los que las reconocen. En este sentido, más allá de su pertenencia partidaria, hay una curiosa concordancia entre los actores entrevistados al evocar los ministros que reunieron las características valoradas desde el retorno de la democracia. Tanto radicales como peronistas identifican al último ministro del Interior de Menem como el paradigma del político hábil, al tiempo que coinciden en desacreditar como soberbio e incapaz de negociar a otro de los ministros en funciones durante el menemismo.

Cabe señalarlo, la presencia de códigos compartidos y un cierto espíritu de cuerpo no invalida la existencia de culturas partidarias y tradiciones políticas distintas; aunque ciertamente en determinados momentos los partidos mayoritarios tendieron a indiferenciarse en sus discursos y en sus prácticas.<sup>56</sup>

*Carlos Vladimiro Corach: La relación con los medios y la habilidad para la negociación política de un ministro 'confiable'*

Político de carrera y con una temprana y extensa trayectoria en el mundo partidario, Corach empezó su militancia en el socialismo en el Colegio Nacional de Buenos Aires y pasó a las filas de la Unión Cívica Radical a los diecisiete años, partido por el que llegaría a ser concejal, además de presidente de la Juventud Radical Intransigente de Capital Federal. A mediados de la década de los 60, dejó el frondismo para incorporarse al peronismo fundando en 1967, junto a otros profesores de la Facultad de Derecho, la Agrupación de Docentes Universitarios Peronistas (ADUP). Fue apoderado del Partido Justicialista desde antes del retorno de la democracia y militó en la Renovación Peronista<sup>57</sup> cuyas filas abandonaría –luego de la derrota de Antonio Francisco Cafiero

<sup>56</sup> Vid. a este respecto las notas sobre el *vaciamiento de la política* de Alfredo R. Pucciarelli, *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*, Buenos Aires, Libros del Rojas, 2002.

<sup>57</sup> Fracción interna del peronismo fundada en 1983 tras la primera derrota de este partido en elecciones democráticas y sin proscripción. Se trataba de un ala de dirigentes jóvenes que se oponían a la dirigencia ortodoxa y sindical del partido proponiendo reformulaciones doctrinarias. Dirigidos por Cafiero, se enfrentaron a Menem en internas para la presidencia en 1988 y fueron derrotados.

en la interna con Carlos Saúl Menem de 1988– para integrarse al menemismo junto a muchos otros dirigentes.<sup>58</sup> En este gobierno ocuparía inicialmente cargos de segunda línea en los ministerios de Salud y del Interior para acceder, en 1992, al puesto clave de secretario legal y técnico de la Presidencia. Fue convencional constituyente para la reforma de la Constitución en 1994 y llegó a la cabeza del Ministerio del Interior a inicios de 1995.

Corach ocupó este cargo durante cinco años, siendo el ministro del Interior que más tiempo estuvo en funciones desde el retorno de la democracia y el tercero en duración desde 1930.<sup>59</sup> Hombre fuerte del menemismo, cosechó diversas acusaciones de corrupción en el transcurso de su gestión: desde el otorgamiento de fondos reservados y Aportes del Tesoro Nacional a sus propios hijos para desarrollar su actividad política,<sup>60</sup> hasta el resonado escándalo por las presuntas coimas solicitadas a la empresa alemana Siemens para renovar los documentos nacionales de identidad (DNI).<sup>61</sup> Sin embargo, los exmiembros de este ministerio expresan una suerte de admiración frente a su figura, le reconocen una sagacidad inédita para negociar con distintos actores del campo político y una profunda habilidad para relacionarse con el mundo periodístico en tiempos en que sus efectos sobre la actividad política iban en ascenso.

Desde su llegada a la cabeza del Ministerio del Interior, Corach inauguró la rutina de brindar conferencias de prensa en la puerta de su departamento cada mañana. Los periodistas de radio y televisión

se agrupaban temprano para consultarlo sobre las principales medidas o situaciones conflictivas del gobierno y él se erigía en vocero oficial, legitimando el rumbo establecido y respondiendo las principales críticas, al tiempo que intentaba instalar los temas que le interesaban al Poder Ejecutivo en la agenda mediática.<sup>62</sup> Existe una cierta fascinación entre los miembros del ministerio entrevistados en relación a su capacidad de delinear la agenda política cotidiana, indicando a los periodistas y también al resto de los políticos aquello de lo que deberían hablar durante toda la jornada.

Además de esta habilidad frente a los medios de comunicación, el criterio común para identificarlo como el paradigma del buen ministro de Interior es su capacidad de establecer contactos y alcanzar acuerdos con los distintos partidos. En su reciente autobiografía, el propio exministro se esfuerza por reforzar esta identidad estratégica<sup>63</sup> erigiéndose en defensor del diálogo y la negociación entre adversarios políticos. Así, refiriéndose a la primacía de los abogados como profesión consagrada a la política, sostiene:

[...] hay una razón de fondo, a la que considero más importante: el ejercicio de la abogacía implica creer que siempre existe una posibilidad de encontrar un equilibrio a partir de la negociación de las partes en conflicto. En eso se parece a la política como yo la entiendo: un esfuerzo permanente por la búsqueda de consenso, en la cual la negociación y el intercambio son armas primordiales.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> Entre los múltiples políticos peronistas que pasaron de la Renovación al menemismo, siguiendo ese imperativo propio del Partido Justicialista de atrincherarse tras el vencedor, se cuentan otros dirigentes que ocuparían el cargo de ministro del Interior –José Luis Manzano, Carlos Ruckauf– y numerosos funcionarios de primera y segunda línea de este ministerio.

<sup>59</sup> Sólo lo superaron en su permanencia en el cargo el primer ministro del Interior de la última dictadura militar –Albano Harguindeguy, quien ocupó el puesto veinticinco días más que Corach–, y el ministro del Interior de los primeros dos gobiernos de Perón –Ángel Gabriel Borlenghi, quien se mantuvo nueve años al frente de esta cartera.

<sup>60</sup> Vid. Adriana Balaguer, “Una familia muy normal”, en la revista *Tres Puntos*, Buenos Aires, miércoles 12 de agosto de 1998, pp. 28-29.

<sup>61</sup> Vid. Pablo Abiad, “La Justicia indagará a Menem y a Corach por el contrato de los DNI”, en *Clarín*, Buenos Aires, jueves 2 de septiembre de 2004, p. 17 y “Siemens: denuncian una coima millonaria a Menem y a Corach”, en *La Nación*, Buenos Aires, domingo 10 de agosto de 2008.

<sup>62</sup> Vid. por ejemplo, “Corach: yo nunca les mentí”, en *Clarín*, Buenos Aires, miércoles 24 de noviembre de 1999. Para la versión propia del exministro sobre esta experiencia, consultar el capítulo de su biografía titulado “Mañanas mediáticas”, en C. Corach, *op. cit.*, pp. 153-160.

<sup>63</sup> Annie Collovald, “Identité(s) stratégique(s)”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 73, núm. 1, 1988.

<sup>64</sup> C. Corach, *op. cit.*, p. 16.

En este sentido, su libro de memorias –que elocuentemente se titula *18.885 días de política*– se posiciona en la lucha por la definición legítima de la política y abunda en la defensa de un estilo pragmático y adaptable a los cambios de época, defendiendo medidas tan controversiales como la reforma del Estado, las políticas neoliberales y el pacto de Olivos.<sup>65</sup> Su (auto)reivindicación es constante y busca trazar una línea hereditaria sin fisuras dentro del peronismo que, sin embargo, muchos han cuestionado para el gobierno del que formó parte: “Seguir a Perón, diría tratando de no ser demasiado enfático en esto, es persistir en hacer política, aun cuando todo esté en contra”.<sup>66</sup>

En su concepción, “persistir en hacer política” significa negociar, acordar e intercambiar. Estos rasgos, que los distintos dirigentes políticos entrevistados señalan recurrentemente como destrezas imprescindibles, se desagregan en dos atributos fundamentales: la *autoridad* frente a los interlocutores para ejercer el poder y la capacidad de inspirar su *confianza* y mantenerla en el tiempo:

[Hay que tener] buena relación con los partidos políticos, es decir, si en la política acuerdas algo tienes que cumplirlo, sino pierdes confianza con los propios y con los ajenos; un buen ministro del Interior tiene que ser un tipo que construya esa confianza y la mantenga. Con Corach podías no estar de acuerdo o tenerle bronca, podía resultarte antipático pero era un tipo que te generaba confianza; no estabas hablando con un “cuatro de copas”,<sup>67</sup> sino con un tipo que tenía poder y lo ejercía. Yo creo que un ministro

puede tener cualquier rasgo pero un ministro debe ejercer el poder... y ser confiable.<sup>68</sup>

Esta expresión sobre el carácter “confiable” de los interlocutores se repite en los distintos discursos y se constituye en un dato ineludible a la hora de calificar a los profesionales de la política. Como señalara Simmel,<sup>69</sup> y después de él toda la escuela interaccionista, las relaciones sociales se desarrollan sobre la base de un saber recíproco y el conocimiento práctico de las personas funda expectativas sobre sus comportamientos futuros. En este sentido, la confianza es un reductor de incertidumbre en tanto vuelve previsibles ciertas situaciones. Suerte de “estado intermedio entre el saber y el no-saber sobre el otro”, constituye fundamentalmente “una hipótesis sobre una conducta futura” que debe sugerir cierta probabilidad para poder fundar sobre ella la acción práctica.<sup>70</sup>

Es obvio que la previsibilidad y confianza son más usuales entre los compañeros de partido que entre quienes están enfrentados políticamente, pero la existencia de *códigos* en común trasciende las fronteras partidarias de la misma forma que lo hacen los estándares de evaluación sobre algunos dirigentes clave. “Tener códigos” es equivalente a *cumplir* los acuerdos, construir condiciones de confianza, devenir creíble para los interlocutores. Ser digno de confianza es entonces ser reconocido como alguien que respeta los pactos establecidos, aun cuando no se asienten en ningún documento formal. El ministro de Interior en funciones durante toda la gestión de Néstor Kirchner llegó a afirmar en la entrevista:

<sup>65</sup> Se trata de un acuerdo negociado informalmente entre los dos partidos políticos mayoritarios (el radicalismo y el peronismo), que permitiría la reforma de la constitución en 1994 y habilitaría la reelección de Carlos Menem un año más tarde. *Vid. idem*.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>67</sup> Esta es una expresión típica del lunfardo argentino inspirada en el juego de cartas llamado “truco”, donde el cuatro de copas es la carta menos importante, la de menor valor.

<sup>68</sup> Entrevista de la autora con el que fuera subsecretario de Relaciones Políticas y del Interior entre 1993 a 1995 (PJ), llevada a cabo el 13 de agosto de 2009.

<sup>69</sup> Georg Simmel, *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF, 2010, p. 349.

<sup>70</sup> En efecto, es en este estado de indecisión, de intermedio entre el conocimiento y su ausencia, que la confianza cumple un papel fundamental ya que “Aquél que sabe todo no tiene necesidad de *confiar* y aquél que no sabe *nada* no puede razonablemente confiar”. (*Ibid.*, p. 355-356) [las itálicas pertenecen al original].



Por ahí se hace más fácil cuando estás hablando con los de tu palo, pero con los otros... ¿cómo se hace? Se hace hablando, se hace siendo serio, se hace siendo respetuoso, se hace siendo responsable y se hace *sobre todo* sosteniendo la palabra, sosteniendo los códigos; lo que no significa que no se critiquen políticamente... Es la actitud que uno tiene que asumir en la política: si empeñaste la palabra, tienes que cumplirla porque... eso te hace respetado y reconocido con el tiempo... No hay escribanos acá: en política es la *palabra*... Para hacer política hay que conocer los códigos; si alguien hace un acuerdo y no lo respeta no es un político, es un *amateur*.<sup>71</sup>

Una vez más, los contornos en disputa entre *políticos* y *amateurs* o aficionados se recortan a partir de las destrezas y los códigos (relativamente) compartidos por los distintos participantes del juego. Como en la mayoría de las interacciones sociales, en política 'no hay escribanos' y los acuerdos que fundan estas negociaciones se apoyan muchas veces en charlas informales y compromisos entre actores. Es en dichos espacios que se juega la credibilidad de los dirigentes políticos entre sí. En efecto, los dirigentes se guían –aunque también se equivoquen– por la tendencia diferencial a cumplir los pactos de los distintos actores del campo.<sup>72</sup> Por eso es más fácil negociar con aquéllos que están en la política desde hace un tiempo considerable que con los 'recién llegados', ya que los primeros muestran, al menos de forma relativa, un respeto similar por las reglas no escritas del juego que comparten.

Frente al imperativo de ser confiable para los interlocutores, se recorta de forma constante su opuesto:

la 'traición', la 'falta de códigos'. En otras palabras, la insistencia sobre la importancia de poseer una palabra respetada se enfrenta a la práctica de romper pactos y de ignorar los acuerdos informales:

Es una actividad donde la traición está a la orden del día, donde [hay] inconsistencia entre lo que se dice y lo que se hace, donde la *sobrepromesa* para lograr un acuerdo rápido es incumplida y donde no se pagan las consecuencias por ello. [Éstas] son prácticas muy habituales; [de aquí] que los [políticos] que no las andan y que tienen una trayectoria distinta son valorados y adquieren un respeto...<sup>73</sup>

El modo en que los dirigentes políticos significan la traición y la lealtad constituye una dimensión central para comprender su acceso a puestos de decisión y sus carreras.<sup>74</sup> Y estas categorías no se movilizan sólo para evaluar a los compañeros de partido. Por el contrario, tanto en el Ministerio del Interior como en el Congreso, parte de las negociaciones fundamentales se llevan a cabo con los dirigentes de otros signos políticos. La destreza del operador político se juega, justamente, en la capacidad de cerrar acuerdos con los propios aliados y con otras fuerzas. En este contexto, la figura de Carlos Corach sobresale porque es reconocida y respetada entre distintos políticos que dirigieron este ministerio.<sup>75</sup> En este sentido, puede identificarse un espíritu de cuerpo y una suerte de 'lealtad' aun entre partidos, donde los participantes de distintos espacios políticos coinciden en las valoraciones sobre los principales dirigentes, mantienen un diálogo fluido entre exponentes de distintos partidos y también se hacen y devuelven favores.

<sup>71</sup> Entrevista de la autora con el que fuera ministro de Interior entre 2003 y 2007 (PJ), llevada a cabo el 12 de noviembre de 2009.

<sup>72</sup> Como apuntan las aproximaciones sociológicas al tema de la confianza, las relaciones sociales se inscriben en la duración y por consiguiente el intercambio oportunista no es eficaz más que a corto plazo, ya que las partes van construyendo una determinada reputación en las sucesivas repeticiones del juego. Vid. Christian Thuderoz, "Introduction générale: Pourquoi interroger la notion de confiance?", en Christian Thuderoz et al. (dirs.), *La confiance. Approches économiques et sociologiques*, París, Gaétan Morin, 1999, pp. 1-25.

<sup>73</sup> Entrevista de la autora con el que fuera viceministro del Interior entre 1985 y 1987 (PR), llevada a cabo el 1° de octubre de 2009.

<sup>74</sup> Fernando Alberto Balbi, *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*, Buenos Aires, Antropofagia, 2007; Sabina Frederic, *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

<sup>75</sup> Este acuerdo sobre los políticos destacados se vuelve a encontrar sobre algunas de las figuras fuertes y controvertidas de los distintos gobiernos: Enrique Nosiglia con Alfonsín, José Luis Manzano con Menem y Aníbal Fernández con Kirchner.

*Gustavo Béliz: la bandera antipolítica  
en el ministerio político*

Esta grilla de lectura en común se explicita también en el acuerdo sobre los políticos cuyas credenciales y competencias son objetadas. El caso de Gustavo Béliz es excepcional en más de un sentido. Lejos de llegar a este puesto después de una larga trayectoria de militancia y cargos como el resto de los dirigentes, su reclutamiento se aparta de los parámetros típicos del ministerio: abogado por la Universidad de Buenos Aires y periodista del diario *La Razón* y la revista deportiva *El Gráfico*, llega a la cabeza del Ministerio del Interior a los veintinueve años habiendo ocupado sólo un cargo de segunda línea en el período inmediatamente anterior (la Secretaría de la Función Pública entre 1989 y 1992). Sin anclajes partidarios fuertes ni una red de relaciones y lealtades construida a través del tiempo, su principal capital político era su cercanía con el presidente Menem. Esta relación comenzó en sus épocas de estudiante durante la dictadura, poco antes de que este último fuera electo gobernador de La Rioja por segunda vez, y su confianza personal llegaría a tal punto que sería el encargado de escribirle los discursos presidenciales y hasta lo llevaría a retiros espirituales en virtud de su estrecho vínculo con la Iglesia católica.<sup>76</sup>

Su discurso tecnocrático y modernizador, así como su relación con los organismos internacionales, constituían ya una 'excepción' en este ministerio; fue sin embargo su estilo político lo que le valió numerosas críticas entre sus pares. En efecto, salvo algunos de sus colaboradores de entonces, todos los dirigentes políticos entrevistados –ya fueran peronistas o radicales, de izquierda o de derecha, jóvenes o mayores– lo consideran como el contrae-

jemplo de lo que sería un buen ministro del Interior. Según ellos, Béliz es alguien que “no entiende los códigos de la política”, una persona “despreciable” en quien “no se puede confiar”, “pretencioso” y que “no sabe negociar”.

De gran presencia mediática, su discurso tendía a desmarcarse del resto de los políticos, subrayando su excepcionalidad dentro de la dirigencia y señalando a la corrupción como el problema excluyente de la política argentina. El hecho de desafiar las prácticas y destrezas valoradas por los propios participantes del juego político pone en tensión las solidaridades tácitas de este espacio. Uno de los exministros entrevistados señala a este respecto: “Quizás Béliz tenía algunas características *distintas*... porque tenía una actitud... digamos de ‘Yo soy el puro y los demás no’, que a veces a la gente que está en política, o en cualquier actividad, le molesta porque es poner en los otros todos los males.”<sup>77</sup>

A tono con las primeras expresiones de rechazo a la política tradicional, el que fuera también periodista político de *La Razón* defendía su condición de *outsider* y reivindicaba la presencia incipiente de deportistas y empresarios en la actividad política, al tiempo que designaba como principal dificultad la frivolidad y la falta de ejemplos por parte de la dirigencia.<sup>78</sup> De la misma forma, refiriéndose a la impronta que tendría el Ministerio del Interior bajo su gestión, ensayaba una definición por la negativa que evocaba la falta de transparencia de sus predecesores inmediatos, miembros del mismo gobierno. “No quiero que este ministerio sea el ministerio de la intriga, de la rosca<sup>79</sup> barata, de las operaciones de prensa contra otros funcionarios, de la política entendida como algo sucio”, sostuvo en una entrevista inmediatamente posterior a su nombramiento.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Jorge Fernández Díaz, “Ángel de la guarda”, en *Noticias de la Semana*, domingo 24 de febrero de 1991.

<sup>77</sup> Entrevista de la autora con el que fuera el ministro del Interior entre 1993 y 1995 (PJ), llevada a cabo el 2 de septiembre de 2011.

<sup>78</sup> Gustavo Béliz, “La democracia termina con la corrupción o arriesga perecer”, en *El Cronista*, Buenos Aires, jueves 11 de marzo de 1990.

<sup>79</sup> Sobre el significado de este término en la *jerga* política argentina, *vid. supra*, nota núm. 45.

<sup>80</sup> Julio Blanck, “Béliz: Éste no va a ser el ministerio de la intriga ni de la rosca barata”, en *Clarín*, Buenos Aires, lunes 7 de diciembre de 1992.

Pero si el modo de llegada del joven abogado al ministerio había sido atípico, su salida lo sería también. Ocupó el cargo de ministro durante nueve meses solamente, al término de los cuales renunciaría formulando profundas acusaciones de corrupción contra el gobierno.<sup>81</sup> Evocando otra vez el contrapunto lealtad/traición, sus detractores señalan que el mismo fenómeno se repetiría una década más tarde durante su paso por el gobierno de Néstor Kirchner, al renunciar a la cabeza del Ministerio de Justicia y denunciar la corrupción del Sistema de Inteligencia del Estado.

Esta manera de ocupar un ministerio que hace del saber de relaciones y la confianza sus principales destrezas resultó paradójica. Ciertamente es que las pruebas específicas de esta institución parecen difícilmente alcanzables sin una red de contactos y relaciones de proximidad con distintos actores políticos. No obstante, aunque relativamente estables, estos rasgos valorados (o desacreditados) por los propios protagonistas de la competencia política son, ellos también, variables históricas y se insertan en luchas en las cuales se redefinen sin cesar las cualidades requeridas para el ejercicio legítimo del poder político.

### **A modo de conclusión: destrezas seculares y códigos transversales en el ministerio político**

Una reflexión sobre las instituciones, su relativa permanencia y la capacidad de previsión que ellas engendran, no puede prescindir de las apuestas de quienes las ocupan y hacen existir a cada momento. Más aún si se trata de instituciones poco burocráticas y dotadas de una gran cantidad de reglas no escritas. En el presente caso, se ha examinado una institución singular, poderosa a lo largo de todo el período abordado y cuyas pruebas de eficacia están particularmente sujetas a la coyuntura política. Aquello que los propios miembros del ministerio resaltan como las disposiciones deseables y los capitales a movilizar para conducirlo da cuenta entonces de las diferentes maneras de encarnar un papel cuya plasticidad no es desestimable.

La mirada histórica sobre las competencias valoradas en el ministerio 'político' del gabinete nacional permite constatar la existencia de atributos relativamente estables a través del tiempo. Así, entre las trayectorias y capacidades jerarquizadas para integrar este ministerio se destacan la vinculación estrecha con el presidente, el diálogo con el conjunto de los actores del sistema político, la capacidad de negociación y de comunicación, en fin, la singular

mixtura entre compromiso y flexibilidad. Lejos de reclamar un saber neutral y universal como lo hacen otras comunidades disciplinarias que actúan en el Estado,<sup>82</sup> estos profesionales de la política reivindican una forma de saber práctico ligado a la proximidad entre actores, la negociación, la confrontación ideológica y la habilidad para cerrar acuerdos.

Asimismo, se advierte la presencia de estándares de evaluación que operan con una cierta regularidad más allá de los clivajes partidarios. En efecto, esta grilla de lectura en común tiende a generar acuerdos sobre las formas legítimas o ilegítimas de conducir el ministerio y es en parte esta proximidad la que permitió cimentar reglas de juego tras largas épocas de inestabilidad política. A su vez, estos principios de evaluación contribuyen a trazar una frontera inestable entre 'políticos' y 'amateurs' o profanos, que los participantes movilizan para criticar ciertos recorridos y justificar otros. Es cierto que este límite difuso se delinea en torno a múltiples cuestiones. En todo caso, en este ministerio la frontera tiende a demarcarse en función de dos elementos fundamentales: la astucia y la confianza. La astucia, en tanto que habilidad para desplegar estrategias y 'movidas' frente a las crisis y

<sup>81</sup> Eduardo Barcelona, "Renunció tan débil como cuando asumió en Interior", en *La Nación*, Buenos Aires, martes 24 de agosto de 1993.

<sup>82</sup> Verónica Montecinos y John Markoff (eds.), *Economists in the Americas*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2009.

las situaciones inesperadas, y la confianza, en tanto que capacidad para negociar y respetar los acuerdos, para ejercer la autoridad y devenir creíble frente a los múltiples interlocutores. Esta confianza se revela indispensable para el funcionamiento del Ministerio y para asegurar una cierta previsibilidad en un espacio cuyos acuerdos se fundan muchas veces en vínculos

interpersonales y negociaciones informales. En este sentido, el saber práctico del trabajo político supone el conocimiento de reglas de juego comunes que, si bien tácitas, son eficaces y trascienden los límites de las pertenencias partidarias. De hecho, para los participantes saber 'hacer política' es, en gran medida, saber manejar sus códigos.

## Bibliografía

- Balbi, Fernando Alberto, *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*, Buenos Aires, Antropofagia, 2007, 444 pp.
- Becker, Howard, *Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en Ciencias Sociales*, trad. Teresa Beatriz Arijón, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009, 296 pp.
- Cetrángolo, Óscar y Juan Pablo Jiménez, *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Comisión Económica para América Latina, 2003, 82 pp. (Serie Gestión Pública, 35).
- Cheresky, Isidoro (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006, 437 pp.
- Corach, Carlos, *18.885 días de política. Visiones irreverentes de un país complicado*, Buenos Aires, Sudamericana, 2011, 260 pp.
- Dammame, Dominique, "Le 'service' du Premier Ministre. Pour une analyse des conventions constitutionnelles", en Bernard Lacroix y Jacques Lagroye (eds.), *Le Président de la République, usages et genèses d'une institution*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP), 1992, 402 pp.
- De Luca, Miguel, "Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente", en Andrés Malamud y Miguel de Luca, *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, 2011, 331 pp.
- Dobry, Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, París, Presses de la FNSP, 1986, 319 pp.
- Falleti, Tulia, "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales", en Adriana Clemente y Catalina Smulovitz (dirs.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 2004, 178 pp.
- Fernández, Aníbal, *Zonceras argentinas y otras yerbas*, pról. Cristina Fernández de Kirchner, Buenos Aires, Planeta, 2011, 219 pp.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti, "Executive-Legislative Relationship in Argentina: From Menem's *decretazo* to a new style?", ponencia presentada en la conferencia anual *Argentina 2000: Politics, Economy, Society and International Relations*, llevada a cabo en la Universidad de Oxford, Inglaterra, del 15 al 17 de mayo de 2000.
- Frederic, Sabina, *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo, 2004, 283 pp.
- Heredia, Mariana, "La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín", en Alfredo Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2006, 510 pp.

- Lacroix, Bernard y Jacques Lagroye, (eds.), *Le Président de la République, usage et genèse d'une institution*, París, FNSP, 1992, 402 pp.
- Lagroye, Jacques y Michel Offerlé (dirs.), *Sociologie de l'institution*, París, Belin, 2010, 360 pp. (Biblio Belin SC).
- Lagroye, Jacques, *Sociología política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994, 499 pp.
- Landi, Óscar, *Devórame otra vez. Qué hizo la televisión con la gente. Qué hace la gente con la televisión*, Buenos Aires, Planeta/Espejo de la Argentina, 1992, 203 pp.
- Lascombes, Pierre y Patrick Le Galès (dirs.), *Gouverner par les instruments*, París, Presses de Sciences Po, 2005, 369 pp.
- Levitsky, Steven, *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores/Editora Iberoamericana, 2005, 387 pp.
- López, Andrea, Aníbal Corrado y Hernán Ouviaña, "Entre el ajuste y la retórica: la administración pública tras veinte años de reformas", en Mabel Thwaites Rey y Andrea López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo, 2005, 254 pp.
- Montecinos, Verónica y John Markoff (eds.), *Economists in the Americas*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2009, 341 pp.
- Novaro, Marcos, "El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia", en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comps.), *Política e instituciones en nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, 2001, 451 pp.
- Novaro, Marcos, *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario, Homo Sapiens, 2000, 304 pp.
- Offerlé, Michel, *Sociologie de la vie politique française*, París, La Découverte, 2004, 123 pp.
- Oszlak, Óscar, "El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina", ponencia presentada en el *V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, llevado a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.
- Perelmiter, Luisina, "Saber asistir: técnica, política y afecto en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)", en Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2012, 419 pp. (Colección Política, Políticas y Sociedad, 10).
- Pucciarelli, Alfredo R., *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*, Buenos Aires, Libros del Rojas, 2002, 119 pp.
- Quiroga, Hugo, *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa, 2005, 385 pp.
- Sanguiao, Osvaldo, *Diccionario de ministros: de Urquiza a Menem*, Buenos Aires, Dunken, 1998, 171 pp.

- Scherlis, Gerardo, "El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos", en Isidoro Cheresky (comp.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Rosario, Homo Sapiens, 2009, 527 pp.
- Serrafero, Mario Daniel, *Exceptocracia, ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Lumière, 2005, 223 pp.
- Simmel, Georg, *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*, París, Presses Universitaires de France, 2010, 776 pp. (Quadrige Grands Textes).
- Thuderoz, Christian, "Introduction générale: Pourquoi interroger la notion de confiance?", en Christian Thuderoz, Vincent Mangematin y Denis Harrison (dirs.), *La confiance. Approches économiques et sociologiques*, París, Gaétan Morin, 1999, 322 pp.
- Torre, Juan Carlos, "El peronismo como solución y como problema", en Juan Carlos Torre, Vicente Palermo e Isidoro Cheresky, *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999, 311 pp.
- Verbitsky, Horacio, *Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta, 1991, 396 pp.
- Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE, 2005, 1237 pp.

## Hemerografía

- Abiad, Pablo, "La Justicia indagará a Menem y a Corach por el contrato de los DNI", en *Clarín*, Buenos Aires, jueves 2 de septiembre de 2004.
- Auyero, Javier, "Me manda López. La doble vida del clientelismo político", en *Ecuador Debate*, núm. 37, 1996, pp. 221-229.
- Balaguer, Adriana, "Una familia muy normal", en *Tres Puntos*, Buenos Aires, miércoles 12 de agosto de 1998, pp. 28-29.
- Barcelona, Eduardo, "Renunció tan débil como cuando asumió en Interior", en *La Nación*, Buenos Aires, martes 24 de agosto de 1993.
- Béliz, Gustavo, "La democracia termina con la corrupción o arriesga perecer", en *El Cronista*, Buenos Aires, jueves 11 de marzo de 1990.
- Blanck, Julio, "Béliz: Este no va a ser el ministerio de la intriga ni de la rosca barata", en *Clarín*, Buenos Aires, lunes 7 de diciembre de 1992.
- Boletín Oficial de la República Argentina*, núm. 26313, Buenos Aires, martes 26 de enero de 1988.

- Bourdieu, Pierre, "Esprits d'Etat", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 96, núm. 1, 1993, pp. 49-62.
- Bourdieu, Pierre, "L'illusion biographique", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 62, núm. 1, 1986, pp. 69-72.
- Bourdieu, Pierre, "La représentation politique", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 36, núm. 1, 1981, pp. 3-24.
- Buton, François, "Histoires d'institutions. Réflexions sur l'historicité des faits institutionnels", en *Raisons Pratiques*, núm. 40, noviembre de 2010, pp. 21-42.
- Caligaris, Hugo, "La muerte de Tróccoli cierra un estilo radical", en *La Nación*, Buenos Aires, martes 28 de febrero de 1995.
- Collovald, Annie, "Identité(s) stratégique(s)", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 73, núm. 1, 1988, pp. 29-40.
- "Corach: yo nunca les mentí", en *Clarín*, Buenos Aires, miércoles 24 de noviembre de 1999.
- Dearriba, Alberto: "Los diputados están todos contentos", en *Página 12*, Buenos Aires, martes 13 de agosto de 1991.
- Demazière, Didier, "Quelles temporalités travaillent les entretiens biographiques rétrospectifs?", en *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, núm. 93, 2007, pp. 5-27.
- Fernández Díaz, Jorge, "Ángel de la guarda", en *Noticias de la Semana*, domingo 24 de febrero de 1991.
- Freidenberg, Flavia y Steven Levitsky, "Organización informal de los partidos en América Latina", en *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 184, 2007, pp. 539-568.
- Gené, Mariana, "En torno a los profesionales de la política. Trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio de poder político desde el Estado", en *Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 1, núm. 1, 2011, pp. 85-107.
- Gené, Mariana, "Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo", en *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires Historia Política*, año 5, núm. 9, primer semestre de 2012.
- González, Daniel, "Chupete", en *Somos*, Buenos Aires, lunes 19 de agosto de 1991.
- Granovetter, Mark S., "The Strength of Weak Ties", en *American Journal of Sociology*, vol. 78, núm. 6, 1973, pp. 1360-1380.
- Heredia, Mariana y Mariana Gené, "Atributos y legitimidades del gabinete nacional: socio-historia de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009)", en *El Príncipe*, núm. 2, 2009, pp. 109-135.
- Heredia, Mariana, Mariana Gené y Luisina Perelmiter, "Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional", en *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires Historia Política*, núm. 9, 2012, s.p.



Lascoumes, Pierre y Louis Simard, "L'action publique au prisme des instruments", en *Revue Française de Science Politique*, vol. 61, núm. 1, 2011, pp. 5-22.

Lechner, Norbert, "Las transformaciones de la política", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, 1996, pp. 3-16.

Orlansky, Dora, "Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)", en *Cuaderno de Estudios Empresariales*, núm. 5, 1995, pp. 375-403.

Oszlak, Óscar, "Los AG: la creación de un cuerpo gerencial de élite en el sector público argentino", en *Revista Aportes*, núm. 1, 1994, pp. 106-127.

"Siemens: denuncian una coima millonaria a Menem y a Corach", en *La Nación*, Buenos Aires, domingo 10 de agosto de 2008.

Torre, Juan Carlos, "América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 174, 1991, pp. 145-161.

Wiñazki, Miguel, "Candidato al libro de récords", en *Noticias*, Buenos Aires, domingo 12 de enero de 1992.

## Otras fuentes de información

### *Entrevistas de la autora*

Administrador Gubernamental, responsable de programas en el Ministerio del Interior de la Argentina de 1992 a 1995 y de 2000 a 2003 (Partido Justicialista (PJ)), llevada a cabo el 19 de agosto de 2011.

Ministro del Interior de la Argentina entre 1991 y 1992 (PJ), llevada a cabo el 22 de octubre de 2009.

Ministro del Interior de la Argentina entre 1992 y 1993 (PJ), llevada a cabo el 13 de julio de 2011.

Ministro del Interior de la Argentina entre 1993 y 1995 (PJ), llevada a cabo el 2 de septiembre de 2011.

Ministro de Interior de la Argentina entre 1999 y 2001 (Partido Radical (PR)), llevada a cabo el 3 de septiembre de 2009.

Ministro de Interior de la Argentina entre 2003 y 2007 (PJ), llevada a cabo el 12 de noviembre de 2009.

Secretario de la Función Pública de la Argentina entre 1992 y 1993 (PJ), llevada a cabo el 29 de julio de 2009.

Subsecretario de Asuntos Legales en 1995 y secretario general del Ministerio del Interior de la Argentina entre 1995 y 1998 (PJ), llevada a cabo el 5 de agosto de 2009.

Subsecretario de Relaciones Políticas y del Interior de la Argentina entre 1993 a 1995 (PJ), llevada a cabo el 13 de agosto de 2009.

Viceministro del Interior de la Argentina entre 1985 y 1987 (PR), llevada a cabo el 1° de octubre de 2009.

Viceministro del Interior de la Argentina entre 1995 y 1997 y secretario de Seguridad Interior entre 2004 y 2005 (PJ), llevada a cabo el 26 de septiembre de 2009.