
POLÍTICOS PROFESIONALES, ¿PERO DE QUÉ TIPO?

RECURSOS Y DESTREZAS DE LOS “ARMADORES POLÍTICOS” ANTE SUS DIFERENTES PÚBLICOS¹

MARIANA GENÉ²
CONICET/IDAES, UNSAM - Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado | Otoño 2021 |
Año 5 N° 5 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2718-7187) | pp. 494-525

Resumen: Este artículo analiza los recursos y las destrezas de los “armadores políticos” a partir de una investigación sobre el Ministerio del Interior y sus ocupantes desde la vuelta de la democracia hasta 2007. Reconstruye las trayectorias de sus cuadros dirigentes y el modo en que estas fundaron aprendizajes prácticos y los proveyeron de saberes valorados en el mundo político. También detalla los principales desafíos que deben sortear los ocupantes de las posiciones más altas de este ministerio de intermediación política que se ocupa de lo que denomina “política en minúscula”. Expertos en el detrás de escena y en la negociación entre pares, los desfasajes para evaluarlos dentro y fuera del campo político suelen ser muy marcados. El artículo indaga en las razones de ese desacople y reflexiona sobre la centralidad de ese

¹ Este artículo fue originalmente publicado en: Gabriel Vommaro y Mariana Gené (eds.), *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. Los Polvorines, Ediciones UNGS, 2017. Para esta edición se realizaron algunas modificaciones y correcciones.

² Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y en Sociología Política (EHES, París). Investigadora adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM.



trabajo político poco visible y valorado públicamente para mantener la gobernabilidad en democracia.

Palabras clave: políticos profesionales; trayectorias; destrezas; gobernabilidad; Argentina

Como es sabido, se es político de muchas maneras: mediante el triunfo en elecciones o por designación directa, de forma ininterrumpida o intermitente, con gran conocimiento público o con visibilidad nula (Alcántara Sáez, 2012). Tanto los modos de *llegar* como los de *permanecer* en cargos políticos son altamente variables. A su vez, existe una cierta división del trabajo político, que hace distintos a los diferentes roles según el tipo de públicos con los que se relacionan y las principales tareas a las que se abocan. En este sentido, entre otros, intendentes, gobernadores, parlamentarios y ministros tienen exigencias y criterios de eficacia sensiblemente diferentes. Detrás de la categoría genérica de “político” o “político profesional”, residen diferentes modos de ejercicio de esta actividad y estándares diferenciados para evaluarla.

La sociología política se interesa por aquellos modos y, al hacerlo, habilita preguntas que se alejan de una mirada normativa sobre lo que la política “debería ser” o el modo “correcto” en que los políticos deberían comportarse. Antes que identificar desvíos de patrones ideales, esta perspectiva busca indagar en el funcionamiento efectivo de la dinámica política, en sus distintas escalas (nacional/subnacional, electiva/no electiva, ejecutiva/parlamentaria, visible a un público amplio/reservada a los propios políticos, etc.). Así, lejos de postular una racionalidad universal que guiaría a todos los agentes, la sociología política hace foco en los criterios múltiples e históricamente situados que pesan sobre la toma de decisiones, en las jerarquías que las atraviesan, en las prácticas que se consolidan y adquieren sentido en determinados contextos de interacción y no en otros.

Para mostrar la fecundidad heurística de tal perspectiva a la hora de comprender las divisiones de la actividad política y sus criterios diferenciados de eficacia, este artículo recupera algunas reflexiones de mi tesis de doctorado sobre el Ministerio del Interior y sus ocupantes

desde la vuelta de la democracia hasta 2007. Se trata de una tesis que dialoga en particular con tres agendas de investigación: la sociología de las elites y de la profesión política, la sociología de las instituciones con especial atención a sus reglas informales, y la antropología de la política y de las situaciones de interacción entre sus miembros (Gené, 2014). Basada en un corpus de entrevistas en profundidad³, materiales de archivo y bibliografía secundaria, la tesis indagó en las características de la profesión política en Argentina y en los modos de hacer política desde esta particular agencia del Estado nacional.

En las páginas que siguen se busca contribuir a la comprensión de la actividad política, sus divisiones internas y los recursos y destrezas que son valorados para hacer frente a sus desafíos. Haciendo hincapié en el significado que adquieren ciertas prácticas y modos de hacer para los protagonistas, buscamos acercarnos a las reglas no escritas del juego que comparten. Señalaremos en este caso la importancia de maniobrar su presentación ante diferentes públicos, la ubicuidad que hace al oficio de político y la imposibilidad de comprender esta actividad sin tales coordenadas. El foco en los “armadores políticos” permite recordar que, en definitiva, no existe *un* trabajo político sino múltiples tipos de trabajo político que se juegan en distintas escalas y se confrontan a distintos parámetros de evaluación.

Para ello, el artículo se organiza de la siguiente manera: en un primer momento, se describen las principales tareas del Ministerio del Interior desde la vuelta de la democracia y las razones por las que se lo considera el ministerio *político* del gabinete nacional; en un segundo momento, se analizan las trayectorias de sus miembros jerárquicos (ministros, secretarios y subsecretarios de Estado) durante el período 1983-2007 y el modo en que las mismas les proveyeron aprendizajes prácticos decisivos para su posterior desempeño, al tiempo que cimentaron la formación del *oficio* de político; luego, se especifica la

³ Se realizaron 40 entrevistas semi-estructuradas entre mayo de 2009 y julio de 2012. De ellas, 35 tuvieron lugar entre el personal político de mayor jerarquía del ministerio (ex ministros, secretarios y subsecretarios de Estado), y 5 a quienes fueron miembros de su burocracia, al menos de forma transitoria, a fin de completar ciertos datos inaccesibles por otros medios. Las entrevistas se llevaron a cabo mediante una guía de pautas común, tuvieron una duración promedio de una hora y media y fueron grabadas y transcritas íntegramente.

importancia de tales destrezas para las tareas de intermediación política que se realizan en el ministerio y los contrastes de su valoración entre los públicos internos y externos al campo político. Las conclusiones presentan una reflexión sobre las distintas maneras de ejercer esta singular profesión y sobre los aportes de los cruces disciplinarios para abordarla.

1. EL MINISTERIO DEL INTERIOR COMO UN PUNTO DE MIRA DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

El Ministerio del Interior constituye el ministerio *político* del gabinete nacional tanto para sus propios participantes (Gené, 2012) como para los periodistas y otros analistas (Orlansky, 1995; Oszlak, 2000; López, Corrado y Ouviaña, 2005). Es una cartera poco conocida para el público en general, y sobre la que casi no existen investigaciones académicas (Canelo, 2014), pero resulta fundamental para los políticos y el gobierno nacional. Parte de ese relativo desconocimiento proviene del carácter amplio y elusivo de sus responsabilidades y ámbitos de intervención: mientras otros ministerios regulan áreas de la vida social más claramente delimitadas –por ejemplo, los de Educación, Salud, Economía, Trabajo, Desarrollo Social o Defensa–, este ministerio se ocupa, en gran medida, de articular relaciones e intereses, de negociar con actores políticos en distintos niveles de gobierno y de procurar la gobernabilidad. Pero además, parte de ese desconocimiento descansa en la poca visibilidad de sus tareas y de los medios que emplea para realizarlas. Una porción no desdeñable de la actividad del ministerio se dirime en ámbitos informales, en reuniones y vínculos interpersonales, en acuerdos que conllevan un alto nivel de discreción y un acuerdo tácito sobre la importancia del mismo.

Entre sus principales responsabilidades y ámbitos de intervención, la ley le asigna al ministerio una injerencia determinante sobre algunos de los resortes centrales del poder material y simbólico del Estado. En primer lugar, tiene responsabilidad en el gobierno político interno y el resguardo del régimen representativo. Dado que la Argentina es un país federal, este ministerio excede en mucho los clásicos temas de policía que le corresponde manejar a otros ministerios del Interior en el mundo. Gran parte de su actividad pasa, en cambio,

por la articulación entre el Estado nacional y los Estados provinciales, teniendo a su cargo la relación con los gobiernos subnacionales⁴ y siendo el responsable de ejecutar las intervenciones federales en las provincias en estado de crisis⁵.

En segundo lugar, este ministerio concentra toda una serie de atribuciones en el plano político-institucional: entiende en las propuestas de reforma de la Constitución, en la declaración del estado de sitio y sus efectos, y en 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. Además, es el responsable de la programación y ejecución de la legislación electoral, el funcionamiento de los partidos políticos y su financiamiento. Desde este ministerio, entonces, se programan las fechas de las elecciones y se comunican sus resultados, se inscriben los partidos y se impulsan las distintas propuestas de reforma política.

En tercer lugar, tiene a su cargo el Registro Nacional de las Personas y la Dirección de Migraciones. Es quien expide los documentos nacionales de identidad, centraliza las estadísticas demográficas de todo el país y controla los flujos migratorios. Se ocupa, así, desde los inicios del Estado argentino, de contabilizar a sus habitantes y de vigilar sus entradas y salidas.

Finalmente, en cuarto lugar, durante la mayor parte del siglo XX estuvo a cargo de la seguridad interna y el manejo de las fuerzas de policía. Pero esta responsabilidad histórica del ministerio se vio alterada de acuerdo al poder de negociación de algunos ministros. Si bien en la actualidad existe un ministerio específico que alberga a la policía

⁴ Dicha relación constituye un desafío particularmente importante para ambas partes por diferentes razones. Lejos de producirse una subordinación de una de las instancias a la otra, el federalismo argentino plantea un escenario complejo en el que muchas de las provincias tienen una fuerte dependencia financiera y económica respecto del Estado nacional, que tiene la facultad de recaudar y distribuir gran parte de sus recursos, pero son a la vez políticamente autónomas y fuertes en virtud de sus reglas electorales y de la importancia de los líderes provinciales para movilizar apoyos tanto en contextos electorales como en el Congreso nacional (Leiras, 2013).

⁵ Para un detalle de las intervenciones federales a las provincias y su sustento jurídico desde la consolidación del Estado argentino, véase (2005).

federal –el Ministerio de Seguridad, creado en 2010–, tradicionalmente su manejo fue atribuido al Ministerio del Interior, que encontró en dicha función una parte sustancial de su magnitud y la envergadura de su presupuesto. No obstante, 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.

En un plano menos formal, desde este ministerio se han negociado leyes fundamentales para la Presidencia con los bloques propios y ajenos de diputados y senadores; se han procurado alianzas en todo el territorio para asegurar el poder del Ejecutivo; se han ideado e implementado estrategias de muy distinto tipo ante situaciones críticas atravesadas por el gobierno nacional. Durante el período estudiado, dicha cartera dispuso de grandes recursos, tanto en el manejo de las elecciones y de la policía federal, como en el apuntalamiento de la relación con las provincias y diversas organizaciones sociales. En este sentido, los célebres Aportes del Tesoro Nacional (ATNs) fueron un ejemplo de instrumento maleable en manos del ministerio. Se trata de un fondo creado por ley en 1988 que representa el 1% de los recursos coparticipables y que el Estado nacional, a través de la cartera de 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”⁶. A diferencia de los porcentajes fijos para el reparto de dinero entre las provincias establecidos por la Ley de Coparticipación y los posteriores Pactos Fiscales, los ATN representaron prendas de negociación política con los poderes territoriales. Por tal razón, su manejo estuvo rodeado de denuncias y escándalos (Cetrángolo y Jiménez, 2003). Según los ex funcionarios del ministerio, la negociación de ATNs para destrabar conflictos, asegurar lealtades o disciplinar a actores díscolos era parte de la vida cotidiana de la cartera de Interior. Vehículo a la vez

⁶ Boletín Oficial, 26/01/1988. Durante el kirchnerismo, la importancia relativa de los ATN disminuyó drásticamente y dio paso a un crecimiento del Fondo de Obras Públicas a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que adquiriría un rol central en la articulación con los niveles subnacionales (Lodola, 2011).

de asistencia, persuasión y cooptación, este instrumento hizo del ministerio un potente organismo de negociación y arquitectura política.

Se trata de un buen ejemplo del modo en que el ministerio pivotea entre lo visible y lo no visible a la hora de gestionar apoyos o solucionar problemas de distinto tipo. En tanto sus desafíos comprenden el mantenimiento del orden y la articulación con diversos actores políticos, su intervención suele incluir la negociación y la asunción de compromisos por parte del gobierno nacional. Al preguntar a quienes ocuparon sus peldaños más altos desde la vuelta de la democracia qué es este ministerio y cuál es su significado en el gabinete, las respuestas siempre empiezan por esta confirmación casi tautológica:

Es el ministerio político digamos, no es un ministerio muy técnico (...) Es un ministerio que interviene frente a situaciones *delicadas*, que tiene características eminentemente políticas. Es un ministerio que no está estudiando la asignación de un recurso como puede ser el Ministerio de Economía o como puede ser el Ministerio de Obras Públicas ¿no? Es un ministerio que *trata aquellas cuestiones de la buena relación que es necesario mantener con el resto de los gobernadores* (...) *De tal manera que es un ministerio de relación* ¿no es cierto? de superar dificultades que puedan llegar a existir desde el punto de vista *político* buscando mediaciones o intervenciones directas o indirectas, tratar de solucionar problemas... (Subsecretario de Provincias y Secretario de Provincias durante la Pres. de Alfonsín-, UCR. Entrevista con la autora el 27/5/2009)

Por lo tanto, en virtud de sus características y de las tareas que realiza, tomamos al Ministerio del Interior como un *locus* privilegiado para interrogar la profesión política en Argentina desde la vuelta de la democracia. Dicha profesión no puede estudiarse desencastrada de las organizaciones y las situaciones en las que se ejerce. En ellas se actualiza y se redefine, en su devenir se perfilan ciertos roles legítimos y se moldean las expectativas que pesan sobre ellos (Offerlé, 2011). En este sentido, la investigación tuvo un doble foco: el ministerio y sus elencos políticos, siendo el primero el *escenario* de nuestro objeto de investigación. Ciertamente, no *todo* el ministerio presenta este carácter político. Existen áreas particularmente rutinarias y administrativas, como las que se ocupan de expedir documentos y tramitar estadísticas, pero nos interesamos aquí en las más atadas a la coyuntura y en aquellas que

ocuparon a sus más altas jerarquías. Hacemos foco, así, en los *desafíos* específicos que enfrentaron los actores políticos de este ministerio y en los instrumentos y estrategias que utilizaron.

Está claro que el término “política” es polisémico y admite un espectro amplio de significados. Desde aquellas más formalistas y restrictivas, hasta las más amplias y abarcadoras, su definición es variable en el tiempo y en los espacios sociales (Lagroye, 2003). En este caso, más allá de sus atribuciones formales, el ministerio se ocupa de lo que puede denominarse política “en minúsculas”: no tanto de la elaboración de grandes proyectos o promesas de futuro que buscan explícitamente moldear el curso de la historicidad, sino de la negociación en el entramado cotidiano de actores e intereses que actúan en el Estado. Tal política “en minúsculas” refiere al “detrás de escena” de muchas de las decisiones públicas, al conjunto de acuerdos y alianzas que se forjan para movilizarlas, a la lucha por el poder, su ejercicio y negociación.

Durante los 24 años que van de 1983 hasta el final del mandato de Néstor Kirchner (2007), el ministerio estuvo ocupado por algunos hombres fuertes de los partidos, que marcaron épocas y maneras de hacer política. Figuras como Enrique Nosiglia, José Luis Manzano, Carlos Corach o Aníbal Fernández resultaron controvertidos y fundamentales en partes iguales para sus partidos y presidentes. Todos ellos fueron expertos en el *detrás de escena* y en las astucias de la *política en minúsculas*, y en gran medida por ello su consideración ante la opinión pública fue problemática y recurrentemente sospechosa. Es que en el Ministerio del Interior los desafíos de sus miembros tienden a estar menos ligados a la opinión pública y la validación en las urnas –si bien también ofician como comunicadores de la agenda de gobierno y participan en la organización de las elecciones– que a la negociación, la persuasión y cooptación entre pares. Sus miembros suelen ser “armadores” políticos, es decir, agentes especializados en articular acuerdos y gestionar apoyos, en calcular riesgos y beneficios de diferentes estrategias posibles, constructores de esos andamiajes para garantizar la gobernabilidad por diversos medios y, como tales, sus grados de eficacia se dirimen en la práctica de enmarcado ante la incertidumbre, en la autoridad que les otorga el presidente y en la confianza que inspiran antes sus distintos interlocutores.

El período 1983-2007 pone en el centro a la democracia. Tras un siglo XX marcado por sucesivos golpes de Estado y por la irrupción regular de las Fuerzas Armadas en la escena política, la continuidad del orden constitucional representó un dato excepcional. Nunca antes desde la instauración del sufragio universal masculino habían tenido lugar tantos años consecutivos sin proscripciones ni gobiernos *de facto*. Nunca antes, traspasos de mando entre peronistas y radicales. Dicha continuidad no se debió al carácter tranquilo y armonioso de los años analizados. Las crisis que tuvieron lugar en este período incluyeron levantamientos militares, hiperinflaciones, protestas masivas y recambios presidenciales anticipados. Con todo, aquellas crisis pudieron ser procesadas dentro del sistema político. Los profesionales de la política, sus estilos de negociación y sus códigos compartidos tuvieron mucho que ver con la construcción de esa nueva estabilidad. En este sentido, el Ministerio del Interior y sus profesionales del “armado” contribuyeron al doble filo de este proceso: promoviendo la gobernabilidad del país y la estabilidad de sus reglas, por un lado, pero a la vez volviendo muchos procesos altamente informales, fuertemente dependientes de los acuerdos poco visibles entre políticos.

2. LA POLÍTICA COMO PROFESIÓN Y OFICIO. DE LARGAS TRAYECTORIAS Y APRENDIZAJES PRÁCTICOS

A diferencia del resto de las profesiones, la de político no posee un camino establecido *a priori* o un título que avale su ejercicio. Por su propio carácter, se trata a la vez de una *profesión* y de un *oficio*. Retiene un relativo monopolio sobre cierto tipo de actividades pero no existen credenciales habilitantes para reclamar este derecho. Precisamente por ello, aunque existen ciertos modos de conducta legítimos para sus miembros, la mayoría de ellos no están codificados de forma explícita sino que se transmiten a través de la experiencia y están constantemente sujetos a interpretación y redefinición. El saber que los políticos transforman en poder dista de ser formalizable y homogéneo para el amplio y diverso grupo de los políticos profesionales, pero tiene ciertas regularidades y es fácilmente reconocible para sus participantes.

La noción de oficio o *métier* permite acercarse desde otro punto de vista a las actividades de los políticos profesionales: se trata de

entender aquello que la sociología interaccionista designa como una “categoría de la práctica cotidiana”, el conjunto de acciones concretas que se movilizan en el ejercicio de una actividad específica, así como las representaciones espontáneas que los practicantes producen sobre ellas, la diversidad de tareas vinculadas a una misma profesión, la división interna de su trabajo, las relaciones concretas desarrolladas con sus pares y con sus distintos interlocutores. Sobre todo, la idea de *oficio* supone una fuerte habilidad corporal, una destreza física que en el caso de los políticos se emparenta con el autocontrol creciente y la interiorización progresiva de constreñimientos (cf. Elias, 2009 [1977]). Es en este trabajo cotidiano y práctico que se aprenden ciertos roles, se construyen identidades sociales y se da forma a la vez que se es formado por un tipo de oficio compartido (Briquet, 1994).

Las trayectorias, los espacios de socialización y las redes de pertenencia de los cuadros jerárquicos de la cartera de Interior muestran regularidades llamativas y permiten constatar su importancia capital en el desempeño posterior de estos actores. En sus largos itinerarios, estos políticos profesionales adquirieron aprendizajes prácticos e incorporaron -lentamente o a veces de forma abrupta- saberes fundamentales para desempeñarse en el mundo de la política. Los mismos hicieron que, de forma progresiva, su ejercicio se volviera a la vez un oficio y una profesión.

A diferencia de otros ministros o de las segundas líneas de otras carteras del gabinete, los miembros de este ministerio comparten una nutrida experiencia en distintos ámbitos y escalas de la actividad político-partidaria. Lejos de la presencia de *outsiders* o recién llegados que se constata en otros espacios gubernamentales, aquí primaron los políticos *altamente profesionalizados*. Se trata de agentes que iniciaron su militancia política muy tempranamente y nunca se alejaron de la vida partidaria, que encadenaron cargos de todo tipo en los distintos niveles de gobierno y desarrollaron un saber-hacer que los emparentaría profundamente.

Sólo a modo de ejemplo, recordemos las trayectorias de los ministros de Interior iniciales de Alfonsín, Menem, de la Rúa y Kirchner. El primero de ellos, Antonio Tróccoli, era un dirigente histórico del partido radical que había seguido el *cursus honorum* caro a la UCR en el marco de la tradicional *Línea Nacional*. Afiliado al radicalismo desde

los 18 años, fue diputado entre 1963 y el golpe de Estado de 1966, nuevamente diputado y presidente del bloque UCR en la Cámara Baja entre 1973 y el golpe de 1976, además de ocupar numerosos cargos partidarios⁷. Este balbinista se posicionaría junto a Juan Carlos Pugliese como uno de los precandidatos a presidente del sector tradicional del radicalismo de cara a la apertura democrática (Luna, 2003: 126), pero los actos multitudinarios convocados por Alfonsín a fines de 1982 lo persuadirían de bajar su candidatura y apoyar al nuevo líder indiscutido del radicalismo⁸. Por su parte, el primer y breve ministro de Interior de Carlos Menem, Eduardo Bauzá⁹, se había desempeñado como secretario de Desarrollo de Gobierno durante su gobernación en La Rioja entre 1973 y 1976, y más tarde, un año antes de la restitución de la democracia participaría de la fracción interna del PJ presidida por Menem (*Federalismo y Liberación*). Fue elegido diputado por Mendoza para el período 1987-1991, y renunció en 1989 a su banca para asumir como ministro del Interior del flamante gobierno. En lo que respecta al ministro inicial de la Alianza, Federico Storani también era un hombre de larga tradición en las filas de la UCR. Hijo de un renombrado dirigente radical¹⁰, había militado desde joven en el brazo universitario del partido, *Franja Morada*, había sido uno de

⁷ Ferviente radical, su adhesión al ideario del partido centenario lo llevó incluso a nombrar Arturo Hipólito a su séptimo hijo, en honor a los presidentes radicales Arturo Illia e Hipólito Yrigoyen (Hugo Caligaris, “La muerte de Tróccoli cierra un estilo radical”, *La Nación*, 28/02/95, p. 9).

⁸ Tanto Tróccoli como Pugliese negociaron con Alfonsín ese año y ocuparían luego lugares clave en su gobierno (Pugliese sería presidente de la Cámara de Diputados y más tarde ministro de Economía); mientras que el ala liberal más dura del partido, liderada por Fernando De la Rúa, lo enfrentaría en elecciones abiertas a mediados de 1983 y quedaría luego marginada (Acuña, 1984: 217-220).

⁹ Bauzá fue ministro del Interior durante solo 5 meses, ya que ofició como una suerte de “ministro comodín” que pasaría por diferentes carteras: la de Desarrollo Social tras la repentina muerte del ministro Julio Corzo, la Secretaría General de la Presidencia más tarde, y luego la Jefatura de Gabinete hasta su retiro por una enfermedad en 1996.

¹⁰ Conrado Storani fue diputado nacional durante el gobierno de Frondizi, secretario de Energía durante el gobierno de Illia y ministro de Salud durante la presidencia de Alfonsín. Enrolado en el alfonsinismo, también fue senador por la provincia de Córdoba (1989-1998).

los principales referentes de la *Junta Coordinadora Nacional* de la Provincia de Buenos Aires y había adherido al alfonsinista *Movimiento de Renovación y Cambio*. Con la vuelta de la democracia, había sido electo diputado nacional en tres ocasiones (1983-1987, 1987-1991, 1993-1997), y si bien siempre había estado en líneas opuestas a las de Fernando De la Rúa dentro del partido, sus vínculos habían comenzado a estrecharse tras su común oposición a la estrategia alfonsinista frente al pacto de Olivos (Obradovich, 2019). Finalmente, el ministro del Interior durante toda la presidencia de Néstor Kirchner, Aníbal Fernández, era un político experimentado del conurbano bonaerense. Desde 1983 se había desempeñado como asesor y secretario en el Congreso de la Provincia de Buenos Aires y los Concejos Deliberantes de Quilmes y Florencio Varela; luego como intendente de Quilmes (1991-1995), convencional constituyente de la Provincia (1994), senador provincial (1995-1997), secretario de Gobierno durante la gobernación de Duhalde (1997-1999) y ministro de Trabajo de la misma provincia durante la gobernación de Carlos Ruckauf. Su cercanía a Eduardo Duhalde lo llevaría durante su presidencia de transición a ocupar la Secretaría General de la Presidencia y luego a ser brevemente ministro de la Producción.

Cuadro n° 1. Ministros del Interior según trayectoria previa¹¹

Ministro	Período de ejercicio	Edad al llegar al cargo	Pertenencia partidaria	Edad de inicio militancia	Cantidad puestos electivos	Cantidad puestos no electivos
Antonio Tróccoli	1983-1987	58	UCR	18	2	-
Enrique C. Nosiglia	1987-1989	37	UCR	20	-	2
J. Carlos Pugliese	1989	84	UCR	15	5	3

¹¹ Se excluyen de esta tabla los puestos ocupados en el seno de los partidos políticos (como apoderados, interventores del partido, responsables de unidades básicas o comités partidarios, secretarios generales, miembros de sus órganos de decisión, etc.).

Ministro	Período de ejercicio	Edad al llegar al cargo	Pertenencia partidaria	Edad de inicio militancia	Cantidad puestos electivos	Cantidad puestos no electivos
Eduardo Bauzá	1989	49	PJ	20	1	1
Julio Mera Figueroa	1989-1991	49	PJ	29	1	2
José Luis Manzano	1991-1992	35	PJ	15	2	-
Gustavo Béliz	1992-1993	30	PJ	25	-	2
Carlos Ruckauf	1993-1995	48	PJ	18	2	2
Carlos V. Corach	1995-1999	59	PJ	17	3	4
Federico Storani	1999-2001	49	UCR	15	3	-
Ramón Mestre	2001	63	UCR	17	5	3
Miguel Ángel Toma	2001	52	PJ	16	4	1
Rodolfo Gabrielli	2001-2002	50	PJ	22	2	2
Jorge Matzkin	2002-2003	59	PJ	16	5	3
Aníbal Fernández	2003-2007	46	PJ	14	3	6

Nótese que este cuadro detalla la trayectoria *previa* de los ministros. Para muchos agentes, el paso por un ministerio nacional constituye una suerte de trampolín para presentarse luego a cargos electivos, o para circular por varios puestos de relevancia en el Estado. Para los ministros del Interior, en cambio, esta cartera no es una puerta de entrada a la actividad política sino justamente el resultado de esa nutrida experiencia. Tal como muestra el cuadro n° 1, si nos detenemos en quienes ocuparon el puesto de ministro entre 1983 y 2007, puede advertirse que, a excepción de los dos casos particulares y diferentes

entre sí como los de Enrique Nosiglia y Gustavo Béliz¹², la proliferación de cargos de distintas características fue la norma. Por un lado, la experiencia en el Congreso es recurrente. En efecto, de los 16 ministros del período, 14 tuvieron antes experiencia parlamentaria: se desempeñaron como senadores o diputados a nivel nacional (en 10 casos) y/o provincial (en 5 casos). En este sentido, casi todos fueron ungidos como candidatos en listas partidarias y ganaron elecciones, tuvieron experiencia en la presentación y negociación de leyes, e incorporaron el manejo de las reglas no escritas que es particularmente importante en el mundo parlamentario (Mustapic, 2000, Sued, 2019). Algunos, incluso, atravesaron con éxito múltiples elecciones y ocuparon bancas del Congreso en más de una ocasión. En un país donde la reelección en estos puestos es rara (Lodola, 2009; Jones, Saiegh, Spiller y Tomassi, 2000), algunos de los ministros de esta cartera fueron legisladores ampliamente experimentados. Entre ellos, Jorge Matzkin fue 4 veces diputado nacional y una vez diputado provincial, desempeñándose en el Poder Legislativo por más de 19 años; y Miguel Ángel Toma fue 4 veces diputado nacional, ocupando su banca en el Congreso durante 15 años, que sólo fueron interrumpidos por sus dos incursiones en el Ministerio del Interior (durante el gobierno de Menem como Secretario de Seguridad Interior y durante la crisis de 2001 como ministro). Lo mismo puede decirse de los ex ministros radicales: Juan Carlos Pugliese fue senador nacional y provincial, además de 2 veces diputado nacional; Federico Storani fue 3 veces diputado nacional, presidiendo el bloque de la UCR entre 1995 y 1999. Las entrevistas en profundidad permitieron calibrar hasta qué punto aquel paso por el Congreso reviste un carácter fundamental para la relación entre políticos: en él se generaron complicidades y se aprendieron usos y costumbres, se hicieron favores y generaron ciertas deudas, se adquirieron criterios de reconocimiento que serían esenciales para la interacción entre pares.

¹² Nos referimos extensamente a la particularidad de estas dos figuras en otro trabajo (Gené, 2014), porque justamente marcaron estilos opuestos en el ministerio y reivindicaron (tanto en su discurso como en sus prácticas) definiciones divergentes de la actividad política. Digamos nada más que, más allá de las grandes diferencias que separan sus perfiles, una similitud muy significativa los liga: la relación de extrema confianza con los presidentes que los designaron como ministros, a quienes acompañaron desde el inicio de sus respectivas carreras hacia la presidencia.

El ministro del Interior tiene que tener una muy buena formación política y un muy buen nivel de relación; por eso es que no es equivocado cuando los parlamentarios están ahí, el tema de que los miembros del gabinete son generalmente venidos del Parlamento, porque las relaciones con el Parlamento son muy relevantes, hay que conocer el *métier* del parlamento. (...) Y mucho conocimiento personal de los protagonistas, lo cual vos tenés que tener, porque hay algunas cosas que las sacás por *amistad*, por relación personal (Ministro del Interior durante la Pres. De la Rúa-, UCR-Alianza. Entrevista con la autora el 3/9/2009)

Yo soy ferviente defensor de los llamados “códigos”. No me refiero a los códigos mafiosos; a los códigos de *funcionamiento* que tienen que existir entre los sectores políticos. Si no funcionan los códigos es *muy difícil* que todo el engranaje político funcione, me refiero a todo el sistema de los oficialismos y las oposiciones. Si no hay códigos de funcionamiento es muy difícil. Eso lo aprendimos *mucho* en la Cámara de Diputados (Viceministro de Interior durante la Pres. de Menem y Ministro del Interior durante la Pres. de Duhalde-, PJ. Entrevista con la autora el 25/6/2012)

Asimismo, algunos de estos ex ministros habían conquistado antes cargos ejecutivos por medio de elecciones: dos de ellos fueron gobernadores de grandes provincias (Córdoba y Mendoza) y uno de ellos también 2 veces intendente de Córdoba Capital, mientras que otro lo sería de uno de los distritos más poblados del Conurbano bonaerense (Quilmes). A la nutrida experiencia parlamentaria de estos ministros políticos se suma, así, una importante experiencia de gobierno en los niveles subnacionales. Por lo tanto, en términos generales dispusieron de una experiencia significativa en el manejo de la agenda política, en la articulación y negociación con diferentes sectores, en la concepción e implementación de políticas públicas y de estrategias para garantizar la gobernabilidad.

Finalmente, los cargos obtenidos en las urnas se combinaron con múltiples puestos de designación directa. La gran mayoría de estos funcionarios (12 de 16) habían ocupado antes el cargo de ministro o secretario de Estado, ya sea en el nivel nacional o en alguna de las 24 provincias del país. Muchos de ellos se habían desempeñado también como asesores, embajadores sin carrera diplomática o directores de organismos descentralizados; en fin, en distintos puestos a los que accedieron directamente en virtud de la posición ocupada en entramados

partidarios, de una *expertise* específica y/o de la confianza de otros pares con poder de decisión.

En comparación con todo el gabinete nacional, estas largas carreras políticas fueron la excepción y no la norma. Los estudios sobre ministros de la ciencia política suelen tomar al gabinete en su conjunto y se refieren al perfil “técnico” o “político” de sus miembros sin hacer diferencias entre las carteras (Ai Camp, 1971; Amorim Neto, 2006; Martínez Gallardo, 2011)¹³. Pero, al menos en el caso argentino en los últimos 30 años, podemos observar que la experiencia política previa se reparte siguiendo tendencias diferenciadas según el tipo de ministerio de que se trate: algunas carteras se nutrieron de perfiles híbridos, alternando a funcionarios con mayor y menor experiencia política; otras tendieron a desdeñar este tipo de experiencia; y sólo en tres de ellas se consolidó de forma regular un perfil fuertemente político entre sus miembros. Además del Ministerio del Interior, se trató de la otra cartera fuertemente política que existe desde la reforma de la Constitución de 1994 (la Jefatura de Gabinete) y aquella que se dedica a las relaciones políticas en el plano internacional (el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). Los datos sistemáticos son aún escasos¹⁴, pero en el cuadro n° 2 puede observarse a grandes rasgos la división entre los ministerios en los que se reclutaron ministros que alguna vez ganaron elecciones y aquellos en los que primaron los cuadros no electivos¹⁵.

¹³ O bien se refieren a la inclusión o no de otros partidos a las coaliciones de gobierno por medio de las designaciones ministeriales (además de los artículos sobre el conjunto de América Latina citados arriba, cf. sobre Brasil: Amorim Neto, 1994 y 2000; sobre Uruguay: Chasquetti, Busquet y Cardarello, 2013; también sobre Argentina: Pomares *et al.*, 2014). Otra agenda de trabajo sobre los gabinetes, más atenta al presidencialismo de partido único que rigió durante años en Argentina y a las características e historias específicas de las diferentes carteras, puede encontrarse en: Heredia, Gené y Perelmiter (2012); Gené, Heredia y Perelmiter (2015) y Camerlo (2014).

¹⁴ Pueden citarse los trabajos de Giorgi (2014, 2015), y los avances realizados por el proyecto “Socio-historia del gabinete nacional” que coordinamos junto a Mariana Heredia y Luisina Perelmiter en el IDAES-UNSAM y por el proyecto PIP-CONICET “Reconfiguración de las elites argentinas. Perfil sociológico y dinámicas de interacción de las elites políticas, económicas y tecnocráticas entre 2002 y 2010” dirigido por Ana Castellani en la misma sede.

¹⁵ En su prosopografía sobre el gabinete nacional, Guido Giorgi (a quien agradecemos estos datos) clasificó a los ministros según *cuadros electivos* o

Cuadro nº 2. Ministros del Gabinete Nacional según ocupación o no de cargos electivos en toda su trayectoria (1983–2007)

Ministerio*	Cuadros electivos	Cuadros no electivos
Interior	94,1%	5,9%
Relaciones Exteriores y Culto	90,0%	10,0%
Jefatura de Gabinete	81,8%	18,2%
Defensa	70,6%	29,4%
Trabajo	63,2%	36,8%
Desarrollo Social/ Salud y Acción Social	60,9%	39,1%
Educación y Justicia / Educación / Justicia	57,1%	42,9%
Producción	50,0%	50,0%
Economía	42,1%	57,9%
Obras y Servicios Públicos	33,3%	66,7%
Planificación Federal	-	100,0%
Infraestructura y Vivienda	-	100,0%
Total	64,3%	35,7%

Fuente: Guido Giorgi (CEIL/CONICET-UBA), Base de datos Gabinete de Ministros.

* Los nombres de las carteras se consignan abreviados y se agrupan las incumbencias que revistieron bajo un mismo ministerio durante una parte importante del período recortado.

cuadros no electivos. Los primeros son definidos como aquellos que ocuparon al menos un cargo mediante elecciones a lo largo de toda su carrera, ya sea en el nivel nacional, provincial o municipal. Los segundos son quienes nunca ocuparon un cargo electivo, incluyendo a los que tuvieron puestos de designación política en la gestión pública y a quienes no tuvieron otro cargo en el Estado más allá del de ministro. Ciertamente, esta división es muy amplia, y a nuestros fines tiene el problema de referirse a los cargos electivos a lo largo de *toda* la trayectoria profesional, sin distinguir si los mismos fueron ocupados antes o después de llegar al puesto de ministro. Sin embargo, ante la falta de datos cuantitativos agregados sobre el conjunto del gabinete para el período estudiado, dicha caracterización nos permite tener una idea del perfil de los ministros en 24 años de democracia y de la jerarquía de su paso por cargos electivos según cartera.

Aquellas carreras políticas singularmente extensas garantizaron a los miembros de Interior un conocimiento del funcionamiento del Estado y el manejo de sus instituciones, pero también una cercanía con los diversos actores políticos que sería imprescindible para desempeñarse con éxito en el cargo. Así lo señalan los distintos miembros del ministerio, sin importar la época en la que ocuparon sus cargos. De hecho, “venir de la política” y ser reconocido por sus protagonistas constituye un elemento que los entrevistados identificaron de forma recurrente como crucial para poder enfrentar los desafíos de esta cartera:

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 personas tan destacadas como son los gobernadores o los presidentes de los partidos. Se espera que tenga suficiente talla y personalidad para estar a la altura de ese desafío, del sistema de relacionamiento que supone (Secretario de la Función Pública durante la Pres. de Menem-, PJ. Entrevista con la autora el 29/7/2009)

El estudio de tales trayectorias interesa para identificar la adquisición de ciertas disposiciones y la producción de solidaridades fundamentales para el trabajo político, en particular aquel que se dirime entre los propios políticos. Los aprendizajes de ese itinerario tienen un carácter múltiple y resultan especialmente útiles a la hora de enfrentar las pruebas específicas del ministerio político: entablar negociaciones con actores políticos en distintas escalas, procurar alianzas y planificar estrategias tanto para garantizar la gobernabilidad como para reproducir el poder del gobierno.

3. DIVISIONES DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA Y DESFASAJES ENTRE CRITERIOS INTERNOS Y EXTERNOS PARA EVALUARLA

Los dirigentes que ocuparon los escalones más altos del Ministerio del Interior conocen la trama cotidiana de las decisiones y jerarquías que funcionan en el mundo político, y detentan un saber recíproco

que los hace relativamente previsibles. Se trata, en gran medida, 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 amplias redes de allegados e inspirar cierto respeto sobre los mismos. Estas nutridas redes interpersonales vinculan a través de “lazos débiles” (Granovetter, 1973) 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.

Siguiendo a Jacques Lagroye, podemos decir que todos los roles se moldean a través de las expectativas y también de las sanciones de los otros: “Los roles no son unívocos sino interpretados activamente por los actores en función de situaciones y marcos de interacción” (Lagroye, 1997: 17). Esos marcos de interacción sugieren los movimientos que son posibles y aquellos que están fuera de lugar en cada caso. Según el autor, la *reprobación* de los pares puede tener una fuerza especial para mostrar los límites del ejercicio legítimo de un rol y fortalecer el monopolio de quienes lo ejercen (Lagroye, 1997: 13-15). ¿Qué tipo de legitimidad y de justificación de la acción invocan este tipo particular de profesionales que son los armadores políticos? ¿Qué destrezas manejan y qué códigos comparten a la hora de establecer acuerdos y agregar voluntades? ¿Qué efectos tienen sus estrategias de cierre y sus sanciones hacia quienes pretenden desafiar las reglas en común?

La política no es sólo representación y escenificación ante los medios de comunicación, sino también una actividad cotidiana y a veces poco visible que se dirime entre pares. En ella se establecen acuerdos, se toman decisiones y, cuando se es parte del oficialismo, se procura defender las acciones de gobierno y garantizar la gobernabilidad. La cartera de Interior está implicada en esos distintos niveles o registros de la política –el más visible y el más opaco al público amplio- pero lo está más fuertemente, o de forma más determinante, en esta última dimensión. Si los legisladores se presentan a elecciones y se validan en sus propios distritos, si otros políticos realizan gran parte de su tarea frente a los medios de comunicación, este rol se juega en gran medida en el detrás de escena, en un armado sigiloso e interpersonal que incluye desafíos como los cierres de listas, las propuestas de estrategias ante contextos de crisis, las negociaciones para sumar

aliados o neutralizar adversarios, el mantenimiento de esos apoyos, el ordenamiento puertas adentro...

Un recorrido por los recursos y las competencias reivindicadas y admiradas en el seno del ministerio devela un énfasis remarcable en las habilidades que son importantes *al interior* del campo político y para relacionar a sus participantes. En efecto, los principales elementos valorados por sus miembros son saber negociar, entablar diálogos y alcanzar acuerdos; contar con la confianza presidencial y resultar creíble para otros referentes; tener destreza e incluso astucia para actuar en escenarios inciertos y tomar decisiones en contextos dilemáticos. Los ejemplos son múltiples: aquellos que pudieron manejar situaciones de tensión en intervenciones federales o en crisis de gran envergadura; aquellos que acompañaron campañas electorales en distintos puntos del territorio que interesaban particularmente al presidente; aquellos que negociaron leyes críticas para el Ejecutivo, etc. En cierto sentido, en esta cartera convencer a otros políticos parece más importante que saber convencer o agradar al común de la sociedad. Si bien el planteamiento de la agenda política y la defensa de las decisiones de gobierno ante los medios de comunicación constituyeron desde 1983 un aspecto relevante de su trabajo, fue en los acuerdos entre pares y en las estrategias para garantizar la gobernabilidad y asegurar el éxito del gobierno que se dirimió su *expertise*.

Los dirigentes políticos trazan *fronteras simbólicas* (Lamont y Molnár, 2002) para diferenciar a quienes forman parte de su grupo de pertenencia y a quienes se ubican en sus bordes: *outsiders*, recién llegados, *amateurs*, aficionados o incluso “malos políticos” y “traidores”. Esas distintas categorías ordenan relaciones e interacciones cotidianas, y tienen un efecto de cierre que en ciertos ámbitos se ejerce con una fuerza particular. Es que a partir de ellas calculan su acción y producen expectativas sobre comportamientos futuros de sus interlocutores.

En el trabajo de campo de esta investigación, dos figuras clave que se desempeñaron en la cabeza del Ministerio del Interior ilustraron especialmente la cara y contracara de esta pertenencia, y contribuyeron a identificar algunos de los elementos en torno a los cuales se traza la frontera entre “verdaderos” políticos y recién llegados o “líberos” amenazantes. El estilo y las prácticas de estos dos ministros sentaron antecedentes sobre lo que el Ministerio del Interior *debía* ser para sus

miembros desde la vuelta de la democracia y el modo de funcionamiento que debía *evitar*. Estas figuras arquetípicas que ocuparon la cúspide del ministerio con improntas y modos de construir poder fuertemente contrastantes fueron Gustavo Béliz (ministro entre diciembre de 1992 y agosto de 1993) y Carlos Corach (ministro entre enero de 1995 y diciembre de 1999), ambos durante el gobierno de Carlos Menem. Suerte de mitos de la institución para sus pares, su interés reside en que personifican los atributos admirados y denostados en este espacio. A su vez, revelan la existencia de una grilla de lectura en común que es transversal a los distintos políticos más allá del partido de pertenencia, la edad o el contexto histórico en el que ocuparon el cargo.

Tanto radicales como peronistas identifican al poderoso Corach como el paradigma del político “hábil” y “negociador”, al tiempo que coinciden en desacreditar como “soberbio” e “incapaz de negociar” a Gustavo Béliz. La astucia de Corach, su capacidad de negociación y su importancia para el armado del presidente serían mentadas por los entrevistados en estos términos:

[En el ministerio del Interior lo central pasa por] la capacidad para tomar decisiones, para *acertar* en las decisiones con la repentización que exige estar en un lugar de esa envergadura política. Un ejemplo de eso probablemente sea Corach, ¿no? Alguien *muy conocedor de la política*, de mucha capacidad de trato con los gobernadores, con los intendentes, con los presidentes de partido, con la oposición y con el oficialismo... y *muy claro* al momento de tomar decisiones (Secretario de la Función Pública durante la Pres. de Menem-, PJ. Entrevista con la autora el 29/7/2009)

Creo que Corach fue un ministro *muy muy importante* del gobierno de Menem. Y creo que le salvó las papas a Menem en millones de cosas. Corach tenía esa doble característica: se conocía el *metier* parlamentario y es un hombre inteligente... No hago juicio de valor digamos sobre todas las cosas que se hicieron [sonrisa irónica] pero me refiero, no hay duda de que era un ministro que al gobierno, a la administración de Menem, le sirvió (Ministro del Interior durante la Pres. de De la Rúa, UCR-Alianza. Entrevista con la autora el 3/9/2009)

Tenía capacidad de diálogo, un tipo muy inteligente. Era un tipo que entendía la realidad política de ese momento, que Cavallo no entendía y no quería entender. Y yo siempre dije que Corach era como el

catalizador de las políticas neoliberales en un gobierno brutalmente integrado por peronistas. O sea Cavallo no podría haber hecho ni la mitad de las cosas que hizo, aún teniendo los medios, si no hubiera estado Corach en el Ministerio (Secretario de Provincias durante la Pres. de De la Rúa, UCR-Alianza. Entrevista con la autora el 17/9/2009)

Frente a la eficacia de Corach para conducir la cartera de Interior, la figura de Béliz, en cambio, sería recurrentemente objetada. En su modo de ocupar ese ministerio los entrevistados identifican la falta de códigos, el escaso respeto por las reglas tácitas del juego que comparten y la ausencia de ductilidad frente a los desafíos de interrelación política. También en este caso tanto radicales como peronistas acordarían en sus valoraciones:

Después, Béliz no daba el perfil...

¿Por qué no?

Por sus características: era un muchacho inteligente, pero... muy rígido, poco flexible (Viceministro del Interior durante la Pres. de Alfonsín, UCR. Entrevista con la autora el 3/11/2009)

Negociador: *no*. Estructurado: *¡sí!* Y Gustavo tenía para mi gusto un problema *bastante grave*, que era... Yo no concibo un buen negociador que te mira de arriba. Digo, yo considero un buen negociador al tipo que te entra sin mirarte de arriba y te gana la negociación (Subsecretario de Gestión Municipal durante las Pres. de Duhalde y Kirchner, PJ. Entrevista con la autora el 5/11/2009)

Beliz es insignificante, no... no quiero ser grosero. Para estar en ese lugar tiene que haber un curso de acción consistente, que permita que lo que uno plantea llegue a algún lado... Él era un especialista en la formulación de deseos, sin hacer nada en lo más mínimo para que se cumplieran esas cosas. Y le fue mal, y fue secretario, ministro de Justicia, fue ministro del Interior, y se fue mal de todos lados (Viceministro del Interior durante la Pres. de Alfonsín, UCR. Entrevista con la autora el 1/10/2009)

Béliz pasó casi desapercibido. Una personalidad... *un poco extraña*. Nunca lo pude entender bien a Béliz. "Zapatitos blancos" le decían¹⁶.

¹⁶ Se refiere a un evento que es muy recordado por todos los políticos y que le valió ese apodo llamado a perdurar. La noche en que renunció al Ministerio

¿Y vos sabés lo que es ser “zapatitos blancos” en el Ministerio del Interior? ¡Qué miércoles! Si ahí andás embarrado todo el día. ¡Todo el día! Porque es inevitable. (...) ¡El barro existe! *El barro existe*. ¡Pero vos te imaginás transitarlo con zapatitos blancos? No es que cuando vos vas al Ministerio del Interior le tenés que tirar la honra a los perros, no es así. No es tan así. Pero que tampoco podés ser, estar predicando y orinando agua bendita todo el día (...) Digamos, si alguien confundiera a un ministro del Interior con la Virgen María, desautorizalo. ¡Desautorizalo! [Risas] (Viceministro del Interior durante la Pres. de Menem y Ministro del Interior durante la Pres. de Duhalde, P.J. Entrevista con la autora el 25/6/2012)

La regularidad en la evaluación de estos y otros ministros da cuenta de la existencia de criterios *internos* comunes para juzgar la actividad política. Como ha mostrado Sabina Frederic (2004), en los procesos políticos pueden convivir distintos estándares de evaluación moral. Los políticos están sujetos a distintos tipos de evaluaciones: frente al grupo que representan (¿están comprometidos con su grupo de referencia? ¿cumplen sus promesas?), entre pares (¿son hábiles? ¿son confiables? ¿tienen códigos?) y en un nivel de evaluación “universal” (¿son honestos? ¿administran bien?) que es sin embargo profundamente histórico, en tanto aquello que se espera globalmente de los dirigentes políticos varía contextualmente. En este sentido, la conducta de los políticos suele medirse en escalas múltiples y a veces contradictorias; lo que es deseable en uno de esos contextos puede ser rechazado o poco legítimo en otro. Entre los propios políticos, incluso, Frederic distingue dos estándares diferenciados: “uno compete a la actuación de los políticos entre sí, íntima y secretamente, es decir a las relaciones entre partidarios y adversarios en la trastienda de la política; el otro evalúa la actuación de los políticos como intermediarios de comunidades” (Frederic, 2004: 221). Por un lado, entonces, se mide qué tan confiables y eficaces son en sus interacciones, y por el otro, qué tan populares y exitosos de cara a la ciudadanía o a determinados

del Interior, en una larga entrevista que al día siguiente ocuparía la primera plana de los matutinos, Gustavo Béliz afirmaba que había entrado “vestido de blanco” al “lodazal de la política” y que consideraba al gobierno de Menem “un nido de víboras”. Desde entonces muchos políticos lo llamarían con ironía “zapatitos blancos”, denotando su pretendida pureza como algo casi infantil.

grupos de referencia. A su vez, existen puntos de intersección, superposición y tensión entre estas distintas escalas, a los que los políticos profesionales sin duda deben atender, y cuyos desniveles tienen que aprender a gestionar.

La importante diversidad en las competencias valoradas para desempeñarse en política se corresponde con un desacople (a veces ligero y otras muy amplio) entre los criterios de evaluación de los propios políticos con aquellos que pueden ser enunciados de forma legítima en el espacio público. Algunos de los entrevistados en esta investigación advertían claramente este contraste entre la consideración de los pares y la valoración pública, y sostenían al respecto que “la gente” podría molestarse si se elogiaba a determinados dirigentes pero que para ellos tenían un valor indiscutible¹⁷. No obstante, sostendrían que cualquier gobierno necesita de ese tipo de dirigentes para articular sus relaciones con distintos actores y poder responder a los desafíos inesperados que se plantean en la dinámica política. Frederic ha sostenido que dicho desfase es inteligible comprendiendo una diferencia fundamental entre lo que denomina “la trastienda” y “la escena pública” de la política. Según la autora, esa distinción es crucial “pues la conservación del poder requiere siempre del uso de la fuerza, del pacto con las ‘fuerzas demoníacas’ [en el sentido de Weber (2002 [1919])] pero también de la habilidad de los protagonistas para ocultarlo. Justamente por eso cabe preguntarse qué sucede cuando la dimensión privada de la política, usualmente evaluada por ciertos estándares morales, es escudriñada por esta convicción ética universal” (Frederic, 2004: 223).

En efecto, sobre los políticos pesan demandas y expectativas múltiples y muchas veces heterogéneas. De ellos se espera, “que sean expertos pero que a la vez sean simpáticos, que representen los anhelos y los intereses de la gente sabiendo que a veces son contradictorios, que sean representantes del interés general pero a la vez que enfatizen las demandas del grupo directo a quienes primariamente representan” (Alcántara Sáez, 2012: 230). En distintos registros puede evaluárselos

¹⁷ “La Argentina ha tenido muy buenos ministros del Interior y si vos los mencionás por ahí la gente se enoja,” afirmaba por ejemplo el ministro del Interior durante la presidencia de Néstor Kirchner (entrevista con la autora el 12/11/2009).

de forma sensiblemente desigual, y el desafío de los profesionales de la política es pivotear con éxito entre esas diversas escalas de evaluación.

Este escenario complejo impone responder a demandas encontradas, seguir el imperativo de *diferenciarse* para ganar notoriedad y a la vez aprender a no ser *tan* diferente para asegurarse un lugar en un juego que tiene múltiples reglas no escritas y mecanismos informales de sanción (al respecto, Bourdieu, 1981). En el Ministerio del Interior en particular, la importancia del modo de percepción y evaluación de los pares resulta determinante para hacer frente a sus principales rutinas y desafíos. En la mayoría de los casos, entonces, sus miembros fueron expertos en la “trastienda”, en la “política en minúsculas”; aquella que muchas veces hace posibles otras grandes decisiones y sostiene proyectos a largo plazo pero que difícilmente pueda reivindicarse frente a todos los públicos. Sin embargo, al ser también ministros defensores de la gestión de gobierno frente a los medios de comunicación, suerte de voceros informales de la agenda cotidiana, entre sus competencias muchas veces se encontraron la facilidad para el diálogo frente al público en general, la capacidad de traducir aquel trabajo político en términos aceptables para la opinión pública y sus intérpretes. En este sentido, se trata de expertos en el trabajo *interno* al campo político, pero también de hábiles jugadores en *distintos registros*, capaces de desempeñarse en diversos tableros a la vez y de velar por que los aspectos menos legítimos de su actividad permanezcan invisibilizados, resguardados por el secreto y la informalidad.

4. CONCLUSIONES. PROFESIONALES DE LA POLÍTICA, ¿PERO DE QUÉ TIPO?

En estas páginas señalamos que existe una división del trabajo político que cualifica de distintas maneras a sus miembros y los enfrenta a exigencias diferentes según los roles que desempeñan. Muchos trabajos de la sociología política francesa se han abocado a la especificidad de los distintos roles políticos (Gaxie, 1994; Kerrouche, 1997; Dulong, 2008; Dulong y Matonti, 2008; Lefebvre, 2010). Aquí distinguimos en particular los desafíos que tienen lugar frente a públicos *internos* o *externos*, al dirigirse prioritariamente a los ciudadanos y los medios

de comunicación o a los políticos detrás de escena, buscando generar acuerdos y compromisos entre ellos. Así, comprender la tarea y las características de los profesionales de la política implica observarlos en detalle y advertir ciertas diferencias: ¿políticos de qué tipo? ¿en qué nivel de gobierno? ¿en el marco de qué instituciones? ¿mediante qué mecanismos de llegada? (es decir, ¿por medio de elecciones o por nombramiento directo?, y en este último caso, ¿por qué tipo de nombramiento? ¿por decisión de quién?), ¿con qué tipo de instrumentos y recursos a su alcance?

El interés de estos distintos perfiles no se asienta en un fetichismo de las tipologías, sino en lo que los mismos permiten entender sobre la complejidad y diversidad del trabajo político. La presentación de sí (Goffman, 1997 [1959]) que realizan los políticos difiere ante sus distintos públicos, y también varían las legitimidades y justificaciones en las que pueden apoyarse según los diferentes contextos de interacción. Asimismo, las competencias y destrezas que se revelan primordiales en su acción son distintas en función de las diferentes *pruebas* de eficacia (Boltanski, 2009) que deben atravesar. Por eso, las preguntas en abstracto sobre los “buenos” políticos o los dirigentes partidarios “de calidad” (por ejemplo Alcántara, 2012: 188-236) resultan particularmente problemáticas. Los parámetros absolutos y generalizantes para medir esa supuesta calificación, como lo son la posesión de títulos universitarios o el conocimiento de idiomas, suelen pasar por alto lo que hemos intentado subrayar: lo que “deben ser” los políticos se define –y transforma– en contextos históricos específicos, en relaciones de poder y dinámicas políticas espacialmente situadas. Sin duda no se exigirá lo mismo a un referente barrial que a un presidente o un gobernador. De la misma manera, no se requerirán las mismas destrezas y competencias para desempeñarse como diputado o senador de la oposición que para hacerlo como ministro político del gobierno nacional. En la cartera de Interior, más allá de las distintas improntas que adquirió desde la vuelta de la democracia, la larga pertenencia al mundo político se reveló fundamental, como lo hicieron también el oficio, la intuición, la confianza del presidente y los vínculos fluidos con pares, la astucia, la creatividad y la discreción.

Por lo demás, los políticos profesionales lidian con distintas evaluaciones en diferentes registros y, en muchos casos, como señalaba

Weber, mantenerse en el tiempo implica desarrollar gradualmente una cierta ductilidad, una habilidad para moverse con soltura en todos ellos y saber cambiar de uno a otro. En el Ministerio del Interior, y para los “armadores políticos” en general o quienes se ocupan de lo que hemos llamado “política en minúsculas”, la capacidad de hablar distintos idiomas se vuelve fundamental: el de la “rosca”, la “trenza”, la negociación e incluso la coacción entre pares, y el de los debates y las controversias públicas, que implica instalar y defender en la escena mediática la agenda de gobierno. Es cierto que en cierto punto dicha destreza es requerida para todos los dirigentes políticos, cualquiera sea el lugar en que se desempeñen. La capacidad de autocontrol y el sentido de lo que puede decirse en un ámbito o en otro constituyen rudimentos básicos de este oficio, que, por supuesto, los distintos actores manejan con éxito desigual.

En este sentido, muchos de los elementos aquí señalados atañen a los distintos perfiles de políticos: por ejemplo, las características de las vías de entrada y los aprendizajes prácticos obtenidos en la primera militancia, la incertidumbre de sus carreras y la multiplicidad de sus recursos. De hecho, la mayoría de los políticos altamente profesionalizados que pasaron por la cartera del Interior circularon a lo largo de su vida por distintos tipos de cargos y espacios institucionales. Esa circulación, de hecho, los equipa con nuevos recursos y capitales. Muchas veces, lo que aprenden o construyen en uno de esos espacios, será fundamental para manejarse eficazmente en otros. En ese sentido, vimos que el paso por el Congreso, con las relaciones y los conocimientos que allí se cosechan, podría luego capitalizarse en la cartera de Interior y resultaría un diferencial atractivo para sus miembros. Por lo tanto, la frontera entre estos diversos “tipos” de agentes dista de ser tajante o impermeable. Sin embargo, los “armadores políticos” revisten una especificidad que es reforzada por los desafíos de este espacio. El manejo de los códigos internos, la llegada a los actores relevantes en los distintos partidos y puntos del territorio, y el respeto por las reglas no escritas del juego en común están en el corazón de su *sentido práctico* y hacen a su potencial eficacia para las tareas de intermediación y articulación política que desempeñan.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Marcelo Luis (1984), *De Frondizi a Alfonsín. La tradición política del radicalismo*. Volumen 2. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Ai Camp, Roderic (1971), "The Cabinet and the Tecnico in Mexico and the United States", *Administration & Society*, vol. 3, n° 2, pp. 188-214.
- Alcántara Sáez, Manuel (2012), *El oficio de político*. Madrid, Editorial Tecnos.
- Amorim Neto, Octavio (2006), "The Presidential Calculus. Executive policy making and cabinet formation in the Americas", *Comparative Political Studies*, vol. 39, n° 4, pp. 415-440.
- Amorim Neto, Octavio (2000), "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil", *Dados*, v. 43, n° 3, 46 p.
- Amorim Neto, Octavio (1994), "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizao versus cooptação", *Nova Economia*, vol. 4, n° 1, pp. 9-34.
- Boltanski, Luc (2009), *De la critique*. Paris, Gallimard.
- Bourdieu, Pierre (1981), "La représentation politique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 36, n° 1, pp. 3-24.
- Briquet, Jean-Louis (1994), "Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique", *Politix*, vol. 7, n° 28, pp. 16-26.
- Camerlo, Marcelo (2013), "Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino", *América Latina Hoy*, n. 64, pp. 119-142.
- Canelo, Paula (2014), "Represión, consenso y 'diálogo político'. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar en Argentina", en *Política/Revista de Ciencia Política*, vol. 52, n° 2, pp. 219-241.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez (2003), *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*, Santiago de Chile, Serie de documentos ILPES-CEPAL.

- Chasquetti, Daniel; Daniel Busquet y Antonio Cardarello (2013), “La designación de gabinetes en Uruguay: Estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros”, *América Latina Hoy*, n° 64, pp. 15-40.
- Dulong, Delphine y Frédérique Matonti (2008), « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique. L'apprentissage des rôles au Conseil Régional d'Ile-de-France », *Sociétés et représentations*, n° 24, pp. 251-268.
- Dulong, Delphine (2008), « Le Premier Ministre en actes et en coulisses. L'histoire comme outil et objet d'analyse sociologique des institutions politiques », en Michel Offerlé y Henry Rouso (dir.), *La fabrique interdisciplinaire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 47-58.
- Elías, Norbert (2009 [1977]), *El proceso de la civilización*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Frederic, Sabina (2004), *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- Gaxie, Daniel (1994), « Le maire entre disciplines et libertés. Remarques sur les limites du travail politique », *Politix*, vol. 7, n° 28, pp. 140-148.
- Gené, Mariana (2014), *Al interior de la política. Trayectorias, destrezas y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (1983-2007)*, Tesis de Doctorado, UBA-EHESS (Paris).
- Gené, Mariana (2012), “Prácticas, destrezas y códigos del trabajo político en democracia. Una aproximación desde el Ministerio del Interior en Argentina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, año LVII, n° 215, pp. 71-96.
- Gené, Mariana; Mariana Heredia y Luisina Perelmiter (2015), “La acción estatal en plural. Ministerios y desafíos de gobierno en la Argentina democrática”, *XII Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP-UNCuyo.
- Giorgi, Guido (2014), “Ministros y ministerios de la Nación: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”, *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Pacífico*, vol. XLI, n° 74.

- Giorgi, Guido (2015), “Modos de acceso y circulación por el Gobierno Nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011”, Tesis de Doctorado en cotutela UBA-EHESS.
- Goffman, Erving (1997 [1959]), *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Granovetter, Mark S. (1973), “The strength of weak ties”, *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, pp. 1360-1380.
- Heredia, Mariana; Mariana Gené y Luisina Perelmiter (2012), “Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional”, en *Polhis - Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires Historia Política*, año 5, n° 9, primer semestre de 2012, pp. 284-290.
- Jones, Mark; Sebastián Saiegh; Pablo T. Spiller y Mariano Tomassi (2000), “Políticos profesionales – legisladores ‘amateurs’. El Congreso argentino en el siglo XX”, ponencia presentada en la *Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional*, Tübingen, Alemania, 50 p.
- Kerrouche, Éric (1997), “L'apprentissage du rôle de sous-préfet”, *Politix*, n° 38, pp. 88-110.
- Lamont, Michèle y Virág Molnár (2002), “The Study of Boundaries in the Social Sciences”, *Annual Review of Sociology*, n° 28, pp. 167-195.
- Lagroye, Jacques (dir.) (2003), *La politisation*. Paris, Belin.
- Lagroye, Jacques (1997), “On ne subit pas son rôle”, *Politix*, n° 38, pp. 7-17.
- Lagroye, Jacques (1994 [1991]), *Sociología Política*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lefebvre, Rémi (2010), “Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle”, en Jacques Lagroye y Michel Offerlé (dirs.), *Sociologie de l'institution*. Paris, Belin, pp. 219-247.
- Leiras, Marcelo (2013), “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”, en Carlos Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI-Fundación OSDE, pp. 209-245.

- Lodola, Germán (2011), “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista”, en Andrés Malamud y Miguel De Luca (coord.), *La política en tiempos de Kirchner*. Buenos Aires, Eudeba, pp. 217-227.
- Lodola, Germán (2009), “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”, *Desarrollo Económico*, vol. 49, n° 194, pp. 247-286.
- López, Andrea; Aníbal Corrado y Hernán Ouviña (2005), “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, pp. 117-144.
- Luna, Félix (2003), *Los gobiernos radicales*. Buenos Aires, Planeta - La Nación.
- Martinez-Gallardo, Cecilia (2011), “Designing Cabinets: Presidential Politics and Cabinet Instability in Latin America”, *Kellogg Institute for International Studies – Working Paper #375*, 37 p.
- Mustapic, Ana María (2000), “Oficialistas y diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156, pp. 571-595.
- Obradovich, Gabriel (2019), “Las elites partidarias de la Unión Cívica Radical y la formación de la Alianza (1990-1997)”, en Paula Canelo y Mariana Heredia (comps.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires, Unsam Edita, pp. 57-78.
- Offerlé, Michel (2011), *Perímetros de lo político: contribuciones a una socio-historia de la política*. Buenos Aires, Antropofagia.
- Orlansky, Dora (1995), “Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)”, *Cuaderno de Estudios Empresariales*, n° 5, pp. 375-403.
- Oszlak, Oscar (2000), “El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina”, ponencia presentada en el *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 28 p.

- Pomares, Julia; Marcelo Leiras, María Page, Soledad Zárata y María Belén Abdala (2014), “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983”, *Documentos de Políticas Públicas del CIPPEC*, n° 139, 12 p.
- Serrafero, Mario (2005), *Exceptocracia, ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Lumière.
- Sued, Gabriel (2019), *Los secretos del Congreso*. Buenos Aires, Ediciones B.
- Weber, Max (2002 [1919]), “La política como vocación”, en Max Weber, *El político y el científico*. Buenos Aires, ACeditores.