ganz1912



LA ROSCA POLÍTICA

el oficio de los armadores
delante y detrás de escena
(o el discreto encanto del toma y daca)

mariana gené

siglo veintiuno
editores



BIBLIOTECA DIGITAL

TEXTOS SOBRE SOCIOLOGÍA

SOCIOLOGÍA POR ESPECIALIDADES

FICHA DEL TEXTO

Número de identificación del texto en clasificación sociología: 2936
Número del texto en clasificación por autores: 43545

Título del libro: La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)

Autor (es): Mariana Gené

Editor: Siglo XXI Editores, S. A.
Registro de Propiedad: Dominio Público
Año: 2019
Ciudad y País: Buenos Aires – Argentina
Número total de páginas: 366

Fuente: ***https://ganz-1912.blogspot.com/search/label/Sociolog%C3%ADa%20pol%C3%ADtica***

Temática: Sociología del poder

ganz1912

Índice

Cubierta

Índice

Portada

Copyright

Presentación. El discreto encanto del toma y daca (Claudio E. Benzecry)

Introducción. ¿Qué es un armador político?

Parte I. El oficio de armador político: Trayectorias y saberes prácticos de los políticos delante y detrás de escena

1. ¿Cómo se fabrica un político? Vías de acceso, mentores, carreras y aprendizajes

Ciclos de politización y entradas en política: de comienzos tempranos y enmarcados en grandes sucesos históricos

Espacios plurales de socialización y redes de pertenencia

Tipos de reclutamiento en un ministerio sin outsiders

A modo de cierre: procesos de aprendizaje de la política como oficio y como profesión

2. De las trayectorias a las prácticas. Recursos, destrezas y códigos en el mundo político

Las credenciales en movimiento: recursos y destrezas del trabajo político

En torno a los “códigos”. Fronteras simbólicas entre políticos y amateurs

La división del trabajo político: distribución de tareas y parámetros de evaluación

A modo de cierre: códigos compartidos y escalas de evaluación múltiples. Sobre las formas de hacer política en democracia

Parte II. El ministerio en acción desde la vuelta de la democracia: El trabajo político ante la incertidumbre

3. Armadores políticos en la transición democrática (1983-1989)

Ministros políticos alfonsinistas: de la primavera democrática a la realpolitik

Dilemas y armados en la transición democrática

4. Los armadores políticos y el andamiaje del peronismo neoliberal (1989-1999)

El giro menemista y los ministros operadores: las gestiones de Eduardo Bauzá, Julio Mera Figueroa y José Luis Manzano

Escándalos políticos y ensayo anticorrupción: la gestión de Gustavo Beliz

El “superministro” político: la gestión de Carlos Corach

Expansión del ministerio político y condiciones de eficacia de sus armadores

5. Ministros políticos de la Alianza. Sospechas cruzadas y debilitamiento de la cartera (1999-2001)

Coalición heterogénea, ministerio atomizado: la gestión de Federico Storani

Espiral de crisis y administración del ajuste: la gestión de Ramón Mestre

Armadores desarmados

6. Los armadores, del estallido a la reconstrucción política (2001-2007)

Ministros de la crisis de 2001: la política en tiempos de excepción

Los años de Kirchner: poder y disputa entre carteras políticas

A modo de cierre: pericia y circulación de los armadores políticos

Conclusiones generales. Las múltiples caras del trabajo político

Epílogo. Los armadores políticos en tiempos de ¿cambio?

Agradecimientos

Referencias

ganz1912

Mariana Gené

LA ROSCA POLÍTICA

El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)

siglo veintiuno editores

Gené, Mariana

La rosca política / Mariana Gené.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2019.

Libro digital, EPUB.- (Sociología y política, serie Nueva sociología argentina // dirigida por Claudio Benzecry)

Archivo Digital: descarga

ISBN

1. Sociología Política. 2. Poder Político. 3. Política Argentina.I. Título.

CDD 324

© 2019, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

<www.sigloxxieditores.com.ar>

ganz1912

Diseño de portada: Eugenia Lardiés

Digitalización: Departamento de Producción Editorial de Siglo XXI Editores Argentina

Primera edición en formato digital: septiembre de 2019

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISBN edición digital (ePub):

Presentación

El discreto encanto del toma y daca

Claudio E. Benzecry[1]

Hace algunos años Steven Spielberg nos deleitó con su versión de la vida de Abraham Lincoln, centrada en los debates por la decimotercera enmienda de la Constitución estadounidense, nada menos que aquella por la cual se abolía de iure la esclavitud en los estados en los que aún imperaba. La película fue celebrada por sus virtudes cinematográficas, así como por mostrar las capacidades de liderazgo y templanza del bueno de Abe. Muchos críticos magnificaron los conflictos interpersonales del presidente republicano y su mujer como consecuencia del peso de esa enmienda, que ponía en juego el capital político de Lincoln antes de las elecciones. Algunos comentaristas políticos remarcaron sus capacidades de negociador y se maravillaron frente a la sobriedad con que la película muestra la trastienda de la que tal vez sea la decisión más importante en la historia de los Estados Unidos. En este sentido, hay que destacar algo que puede no parecer medular pero cuya relevancia para pensar la política moderna resulta insoslayable: para que la esclavitud fuera abolida Lincoln tuvo que negociar con los representantes de pequeños estados provinciales, a los que les dio concesiones de distinta magnitud. En algunos casos se trató de puestos en secretarías –repartidos a futuro y escalonadamente para no llamar la atención–; en otras ocasiones,

de subsidios a industrias provinciales, además de nombramientos directos en cargos de gobierno.

El personaje de Lincoln tiene como contraparte dramático y aliado político al líder de la facción de los republicanos “radicalizados”, Thaddeus Stevens, quien fuera entonces el presidente del House Committee on Ways and Means, algo así como quien tenía “la caja” desde donde se repartían recursos en la Cámara de Representantes. Stevens era un ferviente abolicionista –mucho más que Lincoln–, virtuoso en sus definiciones públicas acerca de la esclavitud, y al mismo tiempo quien negoció muchos de los últimos votos que garantizaron que la enmienda se ratificara. En una escena próxima al final, ese personaje, encarnado por el actor Tommy Lee Jones, le presenta la enmienda a su esposa afrodescendiente como si fuera una ofrenda o un regalo, y le dice: “He aquí la más importante medida del siglo XIX. Aprobada gracias a la corrupción; ayudada e instigada por el hombre más puro de los Estados Unidos”.

Aquello que los norteamericanos llaman “pork and barrel politics” (algo así como la política del toma y daca) fue de importancia mayúscula para conseguir la declaración de la decimotercera enmienda. Y probablemente haya estado detrás de muchas de las medidas que consideramos fundacionales, ya por fuera de los Estados Unidos y del siglo XIX, y que surgieron de una combinación de principios políticos cuasi absolutos (al borde de la pureza) con políticas que se basan en la negociación y que a menudo se piensan como espurias. Más aún, uno no puede más que subir la apuesta y decir entonces que quizás haya otras virtudes políticas tan importantes como las celebradas por los críticos en el párrafo primero (templanza, convicción, valor), aunque públicamente más denostadas, como la capacidad de calcular, de negociar, de comprometer (y comprometerse).

Empecé este texto con una semblanza que está a considerable distancia de lo que estudia este libro porque, si en lugar de Lincoln y Stevens, hubiera hablado de entrada de Corach, Nosiglia o Bauzá,

tal vez habría causado cierto escozor, cierta perplejidad. Este libro interroga el “cómo” y, de la mano de eso, el “por qué” la política de negociaciones y compromisos es posible. Mira la gobernabilidad de la frágil pero sostenida democracia argentina a través del prisma de una historia sociológica del Ministerio del Interior. La decisión de desplegar el detrás de escena no aparece, como en el caso del periodismo, con valor de denuncia, sino para ayudarnos a comprender lo que sucede in situ, en contexto y restableciendo su profundidad. Tampoco aparece –a diferencia de los análisis de los cientistas políticos sobre la reforma constitucional de 1994– para hablar de “pactos de elites”. Se enfoca en el carácter sistémico, sistemático y cotidiano que hace posibles estos intercambios, y en el hecho de que no son excepcionales sino diarios y constitutivos de la posibilidad misma de gobernar.

Aunque esperamos que las lectoras y los lectores saquen sus propias conclusiones, me permito señalar aquí una serie de razones que explican la importancia intelectual, política y sociológica de este libro. Primero, La rosca política nos ayuda a pensar la política no solo como el lugar de los valores en abstracto, de las grandes consignas y convicciones, sino también como el espacio de articulación de intereses parciales. En sociedades complejas, con conflictos estructurales entre grupos, formaciones partidarias que intentan darles sentido a esos conflictos y una serie de actores que tallan en el sistema político, contar con herramientas para entender esta paradójica estructuración agónica y cooperativa es ya de por sí un logro.

Por añadidura, al explicar cómo los actores articulan exitosamente estos intereses parciales, administrando grados de conflicto y de cooperación, el libro nos da dos lecciones sociológicas. Una, sobre la importancia de entender los lazos transaccionales en un continuo con otras formas de intercambios y relaciones que pensamos como “desinteresados”. En esto el libro mueve el foco hacia actores distintos de aquellos (punteros, clientes, piqueteros) que la sociología reciente ha estudiado para desarmar la conceptualización de lo que se lee desde afuera como “clientelismo político” o políticas

electoralistas, pero mantiene el espíritu de mostrar cómo nuestros presupuestos cotidianos al respecto estaban errados, y aparecían como suposiciones que agitaban denuncias crispadas sobre intercambios poco virtuosos en vez de redes llenas de sentido que organizan la acción política de manera inteligible. La otra lección se refiere a que esos intereses parciales no son algo ya preconstituido, fijo, dado, una fórmula del estilo “he aquí un grupo social, he allí un partido, una organización empresarial: miremos cómo cada uno hace su juego”, sino que se forman y modelan en la propia dinámica de la acción. Por eso es importante comprender las biografías, las trayectorias y los escenarios en que los ministros se fueron “haciendo”, es decir, reconocer que su llegada a ese rol es producto de un proceso o recorrido previo y analizar luego cómo desempeñaron ese papel mejor y peor y bajo qué marcos evaluativos puede establecerse una comparación.

Es precisamente este punto –cómo los ministros son evaluados por sus pares– otro de los hallazgos de este libro. La rosca política muestra la tensión entre múltiples regímenes de evaluación. Allí donde la ciudadanía ve una prebenda o a un ministro deleznable, los actores del drama político ven, en cambio, a un negociador virtuoso, que maneja los tiempos de la acción política y tiene que ponerse distintas camisetas de acuerdo con los distintos públicos (y amos) a los que debe servir: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los medios y la opinión pública.

Espero que esta mirada detrás de escena haga su contribución específica en este momento de crispación en la política global, cuando estamos rodeados de regímenes que tienden a la autocracia, y de llamamientos antipolíticos en espejo que denuncian por formalista a la democracia “realmente existente”. Hoy más que nunca importa comprender la relevancia de estos armadores, especialmente en contextos de relativa debilidad institucional. En vez de replicar la visión de la política solo como antagonismo o arena de convicciones irreconciliables, La rosca política nos muestra la necesidad de encontrar formas comunes de resolver, aunque sea transitoriamente, los conflictos. Estas formas son por supuesto

imperfectas y bastante alejadas de la pureza que les reclamamos moralmente a los actores políticos. No obstante, son las que sostienen la mínima posibilidad de cooperación y construcción en una sociedad compleja y diversa como la nuestra. En este momento de Trumps, Bolsonaros, Orbans y otros tantos, no es poco…

Como editor de la serie Nueva Sociología Argentina, es también un gusto presentar este cuarto libro que encarna en cierto modo una segunda camada de autores. Si hasta ahora publicamos el trabajo de quienes escribieron sus primeros libros en el exterior, o de quienes consolidaron su formación gracias al restablecimiento del Conicet y la extensión de las ciencias sociales en las universidades del conurbano bonaerense, Mariana Gené es fruto de un segundo momento, ya de institucionalización y sedimentación de las ciencias sociales en la Argentina, en el comienzo de la década del 2010. Gené fue discípula de aquellos que, a pesar de su relativa juventud, fueron modernizando y de a poco ocupando lugares de liderazgo en la sociología argentina. Así, esta colección, orientada a la publicación de primeras obras, reúne ahora tanto a quienes son hoy líderes de la disciplina como a sus discípulos y nuevos compañeros de ruta.

¡Vaya este fantástico libro como el comienzo de un segundo aire para esta nueva –y ya no tan nueva– serie de sociología argentina!

Barcelona,

julio de 2019

-

[1] Profesor Asociado de Comunicación y Sociología, Universidad Northwestern, Chicago.

Introducción

¿Qué es un armador político?

A poco de empezar el trabajo de campo me sorprendió el nivel de acuerdo que compartían mis entrevistados –las primeras y segundas líneas del Ministerio del Interior desde la vuelta de la democracia– sobre una cantidad considerable de temas. Uno de estos acuerdos sobresalía en particular: la fascinación por la figura de Carlos Corach, el ministro del Interior que había acompañado a Carlos Menem desde antes de que terminara su primer mandato hasta el final de su presidencia. Tanto los que habían pasado por esta cartera durante el gobierno del riojano como los que lo habían hecho durante las presidencias de Alfonsín, De la Rúa, Duhalde o Kirchner; los "antimenemistas" del radicalismo como los del kirchnerismo; los más jóvenes como los más viejos; los que esgrimían discursos conservadores o progresistas, todos sin excepción lo admiraban. La gran mayoría sostenía un criterio común que se contradecía con el extendido rechazo a los años neoliberales imperante en el momento en que realicé las entrevistas, pocos años después de la salida de la convertibilidad y la reactivación poscrisis 2001. Era clara la admiración que inspiraba la figura de Corach, acompañada por cierta dosis de envidia hacia un gobierno que había tenido el privilegio de contar con semejante arquitecto para sus negociaciones y armados políticos. Mi asombro ante esa opinión unánime no solo se debía al hecho de que Corach hubiera sido durante tantos años ministro de Menem, sino también a las denuncias de distinto porte que pesaban en su contra: por el pedido de sobornos para adjudicar la producción de documentos a la empresa alemana Siemens, por la supuesta complicidad en los encubrimientos del juicio por el atentado a la AMIA, por el desvío de fondos públicos para la actividad política de sus propios hijos, por la connivencia con jueces federales a quienes presuntamente exigía sentencias que beneficiaban al gobierno. Pero si bien algunos

entrevistados expresaban reparos no demasiado enfáticos sobre esa dimensión de su persona, todas las sospechas y suspicacias se esfumaban ante la importancia de su figura, su capacidad de diálogo con referentes propios y ajenos, su astucia para imponer la agenda a los medios de comunicación, su conocimiento de la política y sus protagonistas, su habilidad para dominar los desafíos que entraña…

Cuando por fin logré entrevistar a Corach, volví a asombrarme. El pasillo que llevaba a su oficina estaba tapizado de cuadros que lo tenían como protagonista: tapas de diarios y notas elogiosas de revistas, artículos a doble página llenos de fotos de los numerosos periodistas que se daban cita en la puerta de su casa para las "conferencias de prensa" matutinas, retratos con mandatarios del mundo entero y con políticos locales de diferentes partidos y nivel de exposición; pero también denuncias en la primera plana de Página/12 y caricaturas que lo ridiculizaban y lo mostraban extorsionando gente o con valijas repletas de dinero. Esas tapas y dibujos, que podrían haber sido una desgracia para cualquier persona pública, parecían en este caso contribuir a su fama y a la construcción de su personaje. Lejos de incomodarlo o producirle pudor, el exministro parecía tomarlos con humor al enmarcarlos y distanciarse de ellos, tal como hacían los otros entrevistados.

* * *

Las escenas descritas condensan parte de los hallazgos de este libro, que intenta mostrar la singularidad y la centralidad del Ministerio del Interior y el quehacer de sus miembros jerárquicos en la política argentina desde la vuelta de la democracia. ¿Por qué los entrevistados provenientes de tradiciones e ideas tan disímiles compartían tanto la valoración positiva de Carlos Corach como el desinterés por lo que solía criticarse en otros ámbitos? ¿Por qué el propio exministro no se incomodaba con la publicación de esas

tapas que lo inculpaban y las exhibía en su estudio de abogacía diez años después de haber abandonado el cargo? La escasa preocupación por las denuncias y sospechas que rodeaban a Corach y lo hacían poco agradable para la opinión pública era paradójicamente compartida por los exfuncionarios de esta cartera. Si bien no legitimaban este aspecto de manera explícita, invariablemente quedaba en segundo plano. ¿Acaso el espíritu de cuerpo era más fuerte que las diferencias ideológicas y partidarias que muchas veces se daban por sentadas? ¿Ciertas destrezas revestían una importancia especial entre pares aunque no pudieran reivindicarse en espacios más amplios? Si fuera así, ¿qué tipo de problemas solucionaban esas destrezas y por qué eran tan valoradas por los políticos? ¿Qué nos decían esas habilidades sobre los modos de hacer política que se habían consolidado desde la vuelta de la democracia? ¿Qué expresaban, por último, sobre la especificidad de las tareas de quienes ocupaban esta cartera de gobierno?

El Ministerio del Interior es, tanto para sus funcionarios como para los periodistas y otros analistas, el ministerio “político” del Gabinete nacional (Orlansky, 1995; Oszlak, 2000). Una cartera poco conocida para el público en general y sobre la que casi no existen investigaciones académicas (entre las excepciones: Canelo, 2014a). No obstante, es 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 delimitadas –los de Educación, Salud, Economía, Trabajo, Desarrollo Social o Defensa–, este se ocupa, en gran medida, de articular relaciones e intereses, negociar con actores políticos en distintos niveles de gobierno y procurar gobernabilidad. Pero otra parte de ese desconocimiento radica en la poca visibilidad de sus tareas y en los medios que emplea para realizarlas. En este libro mostraremos que gran parte de la actividad de los armadores del ministerio se dirime en ámbitos informales, en reuniones y vínculos interpersonales, en arreglos que conllevan un alto nivel de discreción y un acuerdo tácito sobre su importancia.

Por sus características y por las tareas que desempeña, en esta investigación tomo el Ministerio del Interior como locus privilegiado para interrogar la profesión política en la Argentina y la tarea de los armadores políticos desde la vuelta de la democracia en 1983. En este sentido, el libro tiene un doble foco: el ministerio y sus elencos políticos. El primero es el escenario de mi objeto de investigación, pues la profesión política no puede estudiarse aislada de las organizaciones y situaciones en que se ejerce. El libro no hace foco en todo el ministerio y sus diversas atribuciones, sino principalmente en las áreas más atadas a la coyuntura y aquellas que ocuparon a sus más altas jerarquías. En especial, se concentra en los desafíos específicos que enfrentaron los actores políticos de este ministerio y en los instrumentos y estrategias que emplearon para superarlos. ¿Qué dilemas y pruebas debieron afrontar en los distintos momentos históricos? ¿Qué lógicas de acción consolidaron y cuáles fueron sus criterios de eficacia? ¿Qué continuidades y rupturas pudieron observarse entre los distintos partidos políticos en el poder? Me detendré en las trayectorias y competencias de los funcionarios y en la relación que estas mantienen con prácticas, habilidades y saberes de distinto tipo que adquirieron un carácter fundamental en este espacio de gobierno.

Durante los veinticuatro años aquí estudiados, que abarcan desde la vuelta de la democracia hasta el final del mandato de Néstor Kirchner (1983-2007), el ministerio del Interior estuvo a cargo de figuras fuertes de los distintos partidos, que marcaron épocas y maneras de hacer política: Enrique Nosiglia y José Luis Manzano, Carlos Corach y Aníbal Fernández son solo algunos de ellos. Pondré el foco en sus elencos jerárquicos para mostrar que la socialización política temprana y la experiencia prolongada en cargos electivos y no electivos resultan decisivas entre los funcionarios de este ministerio, que hacen de su conocimiento del mundo político y su relación de confianza con pares en distintas escalas un capital irremplazable. Los inicios precoces en la militancia y los partidos no producirían itinerarios prefijados ni tampoco coherencia absoluta en las trayectorias, sino que transmitirían un sentido práctico (Bourdieu, 2007 [1980]),[2] un

conocimiento de (y respeto hacia) las reglas de juego en común. Así, aquel criterio compartido que los entrevistados expresaban para mi gran asombro haría referencia a un conocimiento necesario y valorado por todos, que elude ciertas preocupaciones omnipresentes en la escena pública (sobre la moralidad, la imagen o la honestidad de los políticos) y alude a desafíos concretos y situados que tienen que enfrentar.

Por cierto, se puede ser político de numerosas maneras: tanto por medio de elecciones (concejales, senadores, diputados, gobernadores, intendentes o presidentes, entre otros) como por designación directa (ministros, secretarios y subsecretarios, asesores, directores de distintas agencias y demás dirigentes menos visibles que pueblan oficinas o recorren el territorio bajo contratos de diverso tipo), en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal), de forma continua o intermitente, con mucha o poca exposición pública. Además, existen roles sensiblemente distintos: oficialismo u oposición, por un lado, y Ejecutivo o Legislativo, por otro. Cada uno presenta desafíos específicos, distintos interlocutores y pruebas de eficacia. En el caso del Ministerio del Interior, los desafíos están menos ligados a la opinión pública y la validación en las urnas –aunque también ofician como comunicadores de la agenda de gobierno y participan en la organización de las elecciones– que a la negociación, la persuasión y la cooptación entre pares. Son armadores políticos y como tales –argumentaré– sus grados de eficacia se dirimen en la práctica de interpretar escenarios y decidir ante la incertidumbre, en la autoridad que les otorga el presidente y en la confianza que inspiran a sus diversos interlocutores.

El período abordado pone en el centro a la democracia. Nunca antes, desde la instauración del sufragio universal masculino, habían transcurrido tantos años consecutivos sin proscripciones ni gobiernos de facto. Nunca antes se había traspasado el mando entre peronistas y radicales. Esto no se debió al carácter tranquilo y armonioso del período. Las crisis ocurridas entre 1983 y 2007 distan de ser desdeñables: levantamientos militares, hiperinflaciones,

protestas masivas y recambios presidenciales anticipados han jalonado nuestra historia reciente. Sin embargo, todas esas crisis pudieron ser procesadas dentro del sistema político. Los profesionales de la política, sus estilos de negociación y sus códigos compartidos incidieron en 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: por un lado promovieron la gobernabilidad del país y la estabilidad de sus reglas, y por otro hicieron que muchos procesos se volvieran altamente informales y dependieran cada vez más de acuerdos poco visibles entre políticos.

El espíritu de cuerpo y el desarrollo de intereses en común al conjunto de los profesionales de la política gravitarán con frecuencia en el argumento del libro. En gran medida, me inspiro en las reflexiones sobre la corporativización del sistema político desarrolladas por Alfredo Pucciarelli (2002). No obstante, estas páginas no ofrecerán una respuesta sobre los grados de corrupción en el período estudiado ni se plegarán a las habituales denuncias en los medios de comunicación y entre los expertos en transparencia del mundo académico y el tercer sector. Como se sabe, el tema de la corrupción de la política devino un problema público central durante los años noventa (Pereyra, 2013a) y desde entonces no abandonó la agenda mediática. Antes bien, se volvió un objeto recurrente sobre el que sedimentaron sentidos comunes antipolíticos y tendió a establecerse una división entre "buenos ciudadanos" (o "vecinos") y "malos políticos" (Frederic, 2004). Procuraré comprender el problema antes que responderlo, e intentaré reflejar los efectos que las sospechas y los distintos estándares de evaluación de la actividad política tienen sobre las prácticas de sus miembros. Como nos recuerda Bernard Lahire (2016), la sociología busca comprender y explicar antes que denunciar. Eso no significa restar responsabilidad a los agentes que estudia sino volver inteligibles sus prácticas, reinsertarlas en una relación de fuerzas amplia y evitar insinuar que sus acciones se explican por sí solas. "Ni excusar, ni acusar" (Lahire, 2016: 53): en este caso se tratará de comprender la política tal como funciona, de

intentar una sociología política realista que devuelva una imagen menos encantada, más informada y menos ingenua de la democracia y sus rutinas.

“Chequera, policía, votos”. Pruebas e instrumentos del Ministerio del Interior

¿Por qué se piensa que el Ministerio del Interior es el ministerio político del Gabinete? En principio por sus atribuciones, responsabilidades e interlocutores. Al menos hasta la creación de la Jefatura de Gabinete –con la reforma constitucional de 1994–, esta cartera centralizaba la negociación con los actores del sistema político en distintas escalas y disponía de potentes instrumentos para entablar esa articulación e idear estrategias que sostuvieran al gobierno en su conjunto. Si repasamos sus funciones legales, veremos que tiene una injerencia determinante sobre algunos resortes centrales del poder material y simbólico del Estado.

En primer lugar, la ley le asigna responsabilidad en el gobierno político interno y el resguardo del régimen republicano, representativo y federal. Parte central de su actividad implica la articulación entre el nivel nacional y las provincias: tiene a su cargo la relación con los gobernadores y otros políticos subnacionales y ejecuta las intervenciones federales en las provincias en estado de crisis.

En segundo lugar, concentra 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 en la concesión del derecho de asilo político, además de tener a su cargo los actos de carácter patriótico, los feriados, la custodia de los símbolos nacionales y el emplazamiento de monumentos. Es responsable de la programación y ejecución de la legislación electoral y del

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 (Renaper) y la Dirección de Migraciones. Expide los documentos nacionales de identidad, centraliza las estadísticas demográficas de todo el país y controla los flujos migratorios. Se ocupa, desde los inicios del Estado argentino, de contar el número de sus habitantes y vigilar sus entradas y salidas.

Por último, durante la mayor parte del siglo XX estuvo a cargo de la seguridad interna y el manejo de la policía. Pero esta responsabilidad histórica se vio modificada según el poder de negociación de los ministros. Si bien hoy existe un ministerio específico que alberga a la policía federal –el de Seguridad, creado en 2010–, tradicionalmente su manejo fue atribuido a Interior, que concentró en esa función parte sustancial de su magnitud y su presupuesto. En ciertas épocas se desplazó al Ministerio de Justicia mediante argumentos formales referidos a la óptica de derechos que debía regir la seguridad ciudadana, pero siempre estuvo ligado en la práctica al perfil de los ministros que ocuparon esas carteras (y a su capacidad de negociar para retener esas atribuciones).

En un plano menos formal, desde este ministerio se negocian leyes fundamentales para la Presidencia con los bloques propios y ajenos de diputados y senadores, se procuran alianzas en todo el territorio para asegurar el poder del Ejecutivo, se proyectan e implementan estrategias de muy distinto tipo ante situaciones críticas para el gobierno nacional. El repaso de los instrumentos con que cuenta mostrará hasta qué punto las tareas informales de sus funcionarios superan con creces sus deberes formales.

Cuando se les pregunta a quienes ocuparon sus peldaños más altos qué es este ministerio y qué significa en el seno del Gabinete, las respuestas siempre desgranan una confirmación casi tautológica: “Es el ministerio político”.

Es el ministerio político, no es un ministerio muy técnico, con excepción de esas cuestiones a las que hacíamos referencia [el Renaper y Migraciones]. Es un ministerio que interviene en situaciones delicadas, que tiene características eminentemente políticas. No estudia la asignación de un recurso como puede ser el Ministerio de Economía o el de Obras Públicas. Es un ministerio que trata aquellas cuestiones de la buena relación que es necesario mantener con el resto de los gobernadores; y a su vez en aquel entonces [durante la presidencia de Alfonsín], y todavía de alguna manera es así, este ministerio tenía a su cargo el manejo de la Policía Federal, de tal modo que había que atender muy puntualmente estas cuestiones y esto nos obligaba en más de una oportunidad a recorrer las provincias […] De tal manera que es un ministerio de relación, ¿no es cierto? [un ministerio que se ocupa] de superar dificultades que puedan llegar a existir desde el punto de vista político buscando mediaciones o intervenciones directas o indirectas, que intenta solucionar problemas (subsecretario y luego secretario de Provincias durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 27/5/2009).

Es el ministerio político por definición, más allá de que tiene algunos organismos que no hacen esencialmente a eso, como Migraciones. Pero es un ministerio fundamental en el sentido político (secretaria de Asuntos Políticos durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 13/8/2009).

Este carácter “político por definición” remite, para sus miembros, a su centralidad en la negociación con otros representantes políticos, en la articulación de intereses en conflicto, en la gestión de acuerdos y el reparto de fondos, obras y asistencia de todo tipo por parte del Estado nacional. Según la definición de un exministro, es un espacio que mide el clima político y apuesta a generarlo:

[El Ministerio del Interior] es el ministerio político. Yo diría que genera la temperatura política en el país […] es el termómetro a través del cual el presidente mide y a su vez genera la temperatura política, en términos de diálogo o 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, con los partidos políticos y con el Congreso. Y en gran parte con los medios también. Entonces en esos actores vos tenés la arquitectura de lo que es el mapa de diálogo y de convivencia política en el país (ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 13/7/2011).

Curioso instrumento que a la vez mide y genera esa temperatura política. Se trata de una institución que es un dispositivo de lectura, de comprensión de la coyuntura política, y a la vez una herramienta que permite operar sobre ella para moldearla. Los dispositivos que pone en funcionamiento el Ministerio del Interior no solo reflejan una realidad previa sino que contribuyen a performarla.[3]

En los años noventa, el Estado central se redujo a través de la privatización de las empresas públicas y la descentralización de los sistemas de salud y educación hacia los niveles provinciales. En ese nuevo marco, el Ministerio del Interior creció en términos relativos y absolutos, en un proceso de “inflación política” (Orlansky, 1995). Ante esta profunda metamorfosis del Estado, devino “un poderoso órgano de vinculación política, técnica y financiera con los gobiernos provinciales y municipales” (Oszlak, 2000: 7). Es que los resortes de poder que tuvo bajo su égida fueron considerables. Encargado de tareas tan disímiles como administrar cuotas de dinero para las provincias no fijadas a priori, organizar los actos electorales y comandar a la policía, sus protagonistas subrayan la singularidad de estas atribuciones:

¡¿La elección, la relación con los gobernadores, la plata de ayuda a las provincias y la policía juntos?! Eso se hace en México, que no es el mejor modelo democrático del mundo. ¡Eso es pal' PRI! Todas esas cosas juntas: ¡chequera, policía, votos! Eeeepa, es demasiado. ¡Eso es pal' PRI! (ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 22/10/2009).

En efecto, esos instrumentos que el exministro sintetiza lacónicamente como "chequera, policía y votos" supusieron, en distintas épocas, una importante concentración de poder. Dejando de lado su ironía sobre el PRI, que quizá en México replicarían para referirse al peronismo y su relación con el poder, la magnitud de los temas atendidos por esta cartera y los recursos para hacerles frente fueron muy significativos durante parte del período analizado.

Uno de los principales pilares de ese poder se basó en los instrumentos de mediación y negociación con las provincias. Por un lado, Interior tuvo la responsabilidad, junto con el Ministerio de Economía, de negociar la Ley de Coparticipación Federal[4] y los Pactos Fiscales,[5] que establecen cómo se reparten los impuestos federales recaudados por la Nación entre las distintas provincias. En pocas palabras: el gasto público se distribuye aproximadamente en partes iguales entre el Estado nacional y los gobiernos subnacionales (provincias y municipios), pero la recaudación queda mayormente a cargo del Estado central. En 2007, en cifras redondas, el 50% del gasto público era ejecutado por la Nación, el 40% por las provincias y el 10% por los municipios, mientras el 80% de todos los recursos tributarios era recaudado por el Estado nacional (Gervasoni, 2011). Sobre la base de esta centralización de los recursos y su responsabilidad de asignarlos, el nivel central fue denominado "Estado cajero" (Oszlak, 2001), dado que la mayoría de las provincias se financian en gran parte mediante transferencias del Estado nacional y este, al poseer la "llave de la caja", ejerce un poder de veto sobre el destino de esos recursos no siempre basado

en criterios neutrales. De todos modos, como veremos, suponer la dependencia o sumisión automática de las provincias al centro sería un error. Se trata, en cambio, de un vínculo de mutua interdependencia en que ambas partes poseen recursos desiguales (financieros, políticos, sociales, contextuales) para hacer valer sus intereses.

Otra herramienta fundamental para aceitar los vínculos con las provincias fueron los famosos Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Este fondo, creado por ley en 1988, representa el 1% de los recursos coparticipables y el Estado nacional, a través de la cartera de Interior, tiene la facultad de repartirlos entre las provincias de modo discrecional según lo que identifique como “situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales”.[6] Así, mientras la Ley de Coparticipación y los posteriores Pactos Fiscales establecieron porcentajes fijos y automatismos para el reparto de dinero entre las provincias, los ATN representaron prendas de negociación política con los poderes territoriales. Por esa razón, su manejo estuvo rodeado de denuncias y escándalos. Por ejemplo, el análisis de su distribución durante el gobierno de Menem muestra que La Rioja recibió el 26,5% de esos recursos, mientras el resto de las provincias recibieron entre el 1,3% y el 5,9% (Cetrángolo y Jiménez, 2003).[7] Para los exfuncionarios de Interior, la negociación de ATN para destrabar conflictos, asegurar lealtades o disciplinar actores díscolos era parte de la vida cotidiana del ministerio y su relación con los gobernadores. Distintos funcionarios de primera y segunda línea se refirieron al modo en que los gobernadores “venían al ministerio a manguear una cuota más grande de ATN”[8] y a la utilidad de esos fondos para cimentar acuerdos.

Existen otros medios de vinculación con las provincias: desde las “horas-cátedra”[9] administradas por la Secretaría de Municipios, que suponen una vinculación político-técnica y la creación de redes con funcionarios locales, hasta las significativas intervenciones federales. Una intervención implica la remoción del gobernador de la provincia y todo su Gabinete, y la designación de uno sustituto de

forma interina por el Estado nacional. Se llevan a cabo en contextos de crisis institucionales, inestabilidad política, crisis económicas significativas –en general, acompañadas por la falta de pago a empleados públicos durante meses– o protestas masivas y fuerte represión; en fin, situaciones que se definen como fuera de control en los sistemas políticos provinciales.[10] Durante el período 1983-2007 hubo ocho intervenciones federales repartidas en cuatro provincias.[11] Los funcionarios de Interior al frente de esas intervenciones procuraron estrategias in situ que neutralizaran el conflicto provincial y a la vez significaran un rédito político para el gobierno nacional. Además, para muchos Ejecutivos provinciales o municipales, las primeras y segundas líneas del Ministerio del Interior representaron mediadores para facilitar fondos de otros ministerios: a través de ellos pudieron destrabar recursos en las áreas de Desarrollo Social u Obras Públicas.

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 mediadora de múltiples acuerdos entre los partidos políticos mayoritarios. Sus responsabilidades constitucionales en los proyectos de reforma política fueron uno de los canales institucionalizados para encauzar ese vínculo, pero en términos más amplios el Ministerio del Interior fue un espacio articulador del diálogo político con las distintas fuerzas desde el Poder Ejecutivo a lo largo de todo el siglo XX (Heredia y Gené, 2009; Canelo, 2014a). Más tarde, la figura del jefe de Gabinete disputaría esa centralidad, de forma diferente en cada uno de los gobiernos, como veremos en los capítulos 5 y 6. En un principio se supuso que el jefe de Gabinete atenuaría el presidencialismo argentino, pero en los hechos se consolidó como un nuevo ministro político que compartió funciones y protagonismo con los responsables de Interior.[12]

En lo atinente a las elecciones, el Ministerio del Interior es el principal responsable de su organización material: en articulación con la justicia electoral realiza el empadronamiento de los ciudadanos, aprueba listas y candidatos, garantiza la distribución de

urnas en todo el territorio nacional, supervisa el recuento de votos y comunica los resultados definitivos. Pero en un nivel menos formalizado, el ministerio es un lugar clave donde se tejen alianzas y apoyos para (intentar) ganar elecciones. En sus áreas menos burocráticas se trazan estrategias para favorecer las listas y candidatos del oficialismo en todos los puntos del país y se derivan fondos para apuntalar campañas electorales. En este sentido, la ubicación del ministerio en la intersección entre Estado y gobierno hace que administre en simultáneo los mecanismos estables y rutinarios de la vida republicana junto a las estrategias e intervenciones políticas que contribuyen a asegurar el poder del partido de gobierno. Los instrumentos utilizados para una y otra tarea son en extremo diferentes, como lo es su nivel de formalidad: los primeros están registrados y avanzan por canales reglados; los segundos se basan en contactos interpersonales e informales y su visibilidad es sensiblemente menor.

Por último, la responsabilidad sobre la policía y otras fuerzas de seguridad (Prefectura, Gendarmería) fue una de las funciones intermitentes del ministerio. Durante la mayor parte del tiempo la seguridad estuvo bajo su égida, pero también se trasladó por períodos al Ministerio de Justicia, para estabilizarse por fin en una cartera específica con la creación del Ministerio de Seguridad. Esa atribución fue un arma de doble filo para los responsables de Interior: por un lado, tuvieron mucho personal, presupuesto y capacidad de decisión sobre el orden y el espacio público a su cargo; por otro, implicó el desafío de comandar fuerzas con un importante espíritu de cuerpo y una relación peligrosamente cercana con el delito. Un alto funcionario del ministerio que tuvo gran cercanía con las fuerzas de seguridad –había presidido la Comisión de Seguridad en el Congreso antes de ser secretario de Seguridad Interior del ministerio durante dos años– resume así la proximidad de la policía con distintos negocios e ilegalismos, y el conocimiento de situación requerido para tratar con ellos:

Cuando tenés un diálogo personal intenso, te conocen desde hace quince años, y vos lo conocés al que es jefe de policía desde que era comisario. Vos podés sentarte y decirle “Vení, no te hagas el pelotudo” [con bronca, determinación], “Esta es así, terminá con esta joda, no la hagas”. Y el tipo no te puede decir que no. Porque él sabe que yo sé (secretario de Seguridad Interior durante la presidencia de Carlos Menem; ministro del Interior durante la crisis de 2001, entrevista con la autora el 30/10/2009).

Para los entrevistados en esta investigación esa ambigüedad estaba siempre presente: sin sus atribuciones sobre la seguridad interna, el ministerio quedaba muy debilitado, pero la complejidad de su manejo implicaba cuidarse de posibles maniobras de desestabilización. Un exministro radical lo explicó en estos términos: “Lidiar con las fuerzas de seguridad es todo un tema, [ya] que vos no sabés cuándo te ponen una cáscara de banana tus propios subordinados”.[13]

Por todo lo dicho hasta ahora, en este ministerio se enfrentaron pruebas relacionadas con la coyuntura política y el equilibrio de poder entre el Estado central y las provincias, por un lado, y entre el oficialismo y los distintos representantes de la oposición, por otro. Para lidiar con esos desafíos complejos, sus funcionarios contaron con instrumentos poderosos y cambiantes a lo largo del tiempo, como veremos en los distintos capítulos de este libro. Pero aun con sus vaivenes, este espacio retuvo a través de los años un núcleo duro de herramientas y desafíos ligados al “detrás de escena” de la política y a la intermediación entre pares para cosechar alianzas, apoyos más o menos perdurables y respaldos públicos diversos. Por eso ofrece un punto de mira sobre lo que llamamos “política con minúscula” y constituye un escenario privilegiado del trabajo de los armadores políticos.

Rosca política: el trabajo delante y detrás de escena de los armadores

El término “política” es polisémico y admite un espectro amplio de significaciones. Desde las más formalistas y restrictivas hasta las más amplias y abarcadoras, su definición es variable en el tiempo y los espacios sociales (Lagroye, 2003). En este libro mostraremos que los armadores del ministerio del Interior se ocupan de lo que podríamos denominar “política con minúscula”. Es decir, no tanto de elaborar grandes proyectos o promesas de futuro cuyo objetivo explícito es moldear el curso de la historia, sino de negociar en el entramado cotidiano de actores e intereses que actúan en el Estado. Esa política “con minúscula” remite al detrás de escena de muchas decisiones públicas, al conjunto de acuerdos y alianzas forjadas para movilizarlas, a la lucha por el poder y su ejercicio.

En este sentido, se acerca a lo que, en términos nativos y coloquiales, suele denominarse “rosca política”. Es decir, el trabajo de agregación de intereses y voluntades entre pares, la negociación por espacios de poder y la resolución de conflictos propios del campo político. “Rosca”, al igual que “trenza”, es un término utilizado por los propios actores, a veces con una connotación peyorativa y otras, meramente descriptiva en tanto alude a intereses y transacciones propios de las interacciones entre políticos, a menudo esotéricos (y moralmente cuestionables) para quienes no forman parte de esos ámbitos. Las estrategias por adoptar ante un problema de cierta urgencia, lo que cada una de las partes de una negociación está dispuesta a perder o ganar en función de un determinado objetivo, los candidatos dispuestos a “jugar” (presentarse a elecciones) en ciertas coyunturas y bajo ciertas condiciones, los recursos materiales y simbólicos que pueden destinarse para destrabar una decisión o facilitar una alianza –aunque sea coyuntural–, todo eso pasa por un proceso de “rosca política”, es decir, de negociación y agregación de voluntades entre dirigentes de distinto estatus y poder relativo.

Hace algunos años, la antropóloga Julieta Gastañaga argumentaba que en la Argentina sabemos más sobre el trabajo político militante –hecho de actividades barriales, visitas en las casas, reparto de propuestas y boletas, movilización para actos y festivales, comunicación de información sobre comicios, padrones y lugares de voto– y menos sobre el que realizan los profesionales de la política –basado en la producción de políticas materiales e inmateriales que articulan el mundo de las relaciones personales con el tejido institucional– (Gastañaga, 2008). Ante un conocimiento significativo del trabajo político de referentes locales y sus redes de resolución de problemas a nivel barrial (Vommaro y Quirós, 2011; Manzano, 2009; Auyero, 1998), este libro buscará echar luz sobre un trabajo político menos explorado: el que realizan los armadores a nivel nacional.

Los armadores políticos son expertos en intermediación entre pares para cerrar acuerdos, viabilizar decisiones y garantizar apoyos. Por tanto, son también grandes "tiempistas", conocedores de los ritmos y detalles que construyen los vínculos entre dirigentes, funcionarios y referentes partidarios con intereses cruzados pero también con ciertas coincidencias que los acercan por el solo hecho de compartir un mismo universo o, en términos de Bourdieu, un juego en común. El término "armado" lo sugiere sin ambages: son constructores de vínculos y bases para sostener proyectos políticos de distinto alcance. Como tales, son necesarios para el funcionamiento cotidiano de la política y para contribuir a la gobernabilidad de los oficialismos en distintas escalas.

La actividad política tiene diversas facetas: desde la construcción de grandes horizontes de sentido y la solución de problemas para grupos específicos hasta la lucha por el poder y los cargos de quienes pugnan por imponer e implementar esas definiciones. Ningún político lo desconoce y ningún proyecto puede descuidar esas facetas. "La política es al mismo tiempo lucha y construcción. El que desprecia la lucha duerme afuera", sostienen Miguel de Luca y Andrés Malamud (2018). En efecto, la lucha es parte constitutiva de la política, y en este sentido adquiere una importancia central

ganar, imponerse, conseguir llegar y mantenerse en el poder para –en el mejor de los casos y entre otras cosas– implementar las políticas ideadas.

A esta acepción en particular, a esta política “con minúscula” se dedican principalmente los armadores del Ministerio del Interior. Como vimos, este es el ministerio de “la política” en tanto se ocupa de la negociación cotidiana con actores representativos o con capacidad de decisión en distintos niveles del Estado argentino, de la construcción de poder y apoyo territorial para el partido en el gobierno, y del mantenimiento de la gobernabilidad en coyunturas críticas sobre la base de instrumentos muy diversos. Pero, en líneas generales, también oficia como vocero presidencial y es una de las caras visibles en la comunicación política del gobierno.

En ese sentido, es fundamental señalar que existen muchos tipos de armadores. Ellos (y en muy menor medida, ellas) operan en distintos espacios de gobierno y con niveles de visibilidad variables. Cada una de las escalas en que realizan su trabajo político supone lenguajes específicos y criterios de reconocimiento diferentes, por lo cual deben ser competentes para interpretarlos y adaptarse a ellos (Hurtado, Paladino y Vommaro, 2018). Hay armadores en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo, hay armadores en los partidos y en los movimientos sociales, hay armadores de líderes y dirigentes de cierto peso. Su trabajo de intermediación los conecta a veces con dirigentes nacionales y otras con referentes locales, punteros y políticos barriales. Los asesores y “manos derechas” de algunos políticos funcionan como sus sagaces armadores, y su trabajo consiste en vincularlos con distintos actores relevantes, allanar el camino a sus carreras, construir estrategias que les permitan diferenciarse y “crecer políticamente” (Soprano, 2009). Los armadores de los partidos y de los movimientos suelen operar en las sombras: arman reuniones y tejen vínculos con otros grupos y referentes sin tener cargos formales que los habiliten a desempeñar ese rol. Muchas veces el poder que detentan va de la mano de su baja exposición, de una discreción que facilita la rosca entre pares y el secreto sobre los términos en que se cierran acuerdos.

Para muchos, de hecho, el término “armador” remite a personajes poco visibles, con quienes es necesario hablar y cuyo nombre todos conocen dentro de una organización, pero que jamás ocupan las primeras líneas de ningún organigrama o lista de candidatos. Otras veces, en cambio, los armadores trabajan en puestos visibles y altamente institucionalizados, como la presidencia de la cámara de Diputados o las jefaturas de bancadas numerosas en el Congreso. Su labor es aunar voluntades; procurar disciplina parlamentaria para votar leyes; contener a los díscolos, escuchar sus motivos de disenso y ofrecerles respuestas razonables para mantenerlos dentro de su espacio político. Eso con los “propios”. Pero además se ocupan de negociar con referentes de otros partidos, de conseguir acompañamientos (perdurables o específicos) a fin de que prosperen los proyectos de ley fundamentales para el oficialismo, o bien de anticipar las derrotas y administrar los daños que pueden provocar. Este tipo de armadores, sin duda, opera delante y detrás de escena. Negocia entre pares y comunica la agenda política. Suma voluntades entre políticos con medios diversos y argumenta en el espacio público sobre la necesidad o la inevitabilidad de ciertas decisiones, para darles legitimidad. Otro tanto les ocurre a los armadores del Ministerio del Interior: están “en el medio”, realizan un trabajo político delante y detrás de escena, por momentos de cara a la ciudadanía y por momentos de espaldas a ella, por momentos afilando lealtades entre adversarios políticos y por momentos desarticulándolas para que primen las diferencias y la lucha. Su tarea consiste en solucionar problemas prácticos para el gobierno: lograr que se voten leyes, que se impongan ciertos candidatos, que se aprueben presupuestos, que se neutralicen conflictos…

Interviniendo en el día a día, muchas de sus prácticas son particularmente informales. No obstante, esto no hace que sean menos “performantes”, en el sentido de que tengan efectos concretos o dejen de fundar expectativas y permitir interacciones entre sus miembros. Hace ya veinte años, Guillermo O’Donnell señalaba la necesidad de reflexionar más allá de lo formal para explicar el funcionamiento de las instituciones en la región y

subrayaba la relevancia del componente informal en las democracias latinoamericanas (1996). Otras reflexiones mostrarían más tarde que la informalidad en los partidos y las agencias estatales no es necesariamente sinónimo de debilidad o ineficacia (Helmke y Levistky, 2006). Por el contrario, este tipo de instituciones supone reglas compartidas socialmente, creadas y comunicadas fuera de los canales sancionados oficialmente, rutinizadas hasta cierto punto y capaces de instaurar expectativas sobre comportamientos futuros y formas de reciprocidad.

Por todo lo dicho, los armadores no son patrimonio de este ministerio sino que pueblan muchos otros espacios, a veces formales y otras, informales. Del mismo modo, no todos los ministros que pasaron por la cartera de Interior o sus colaboradores fueron grandes armadores, como veremos más adelante. Pero este escenario provee una ventana privilegiada para observarlos y para comprender el trabajo que realizan, los mecanismos y recursos en que se apoyan, los desafíos históricos que atravesaron y los medios que consolidaron para enfrentarlos a lo largo del tiempo.

Consideraciones metodológicas: a propósito de las entrevistas

Durante meses me fue imposible conseguir datos sobre la cantidad de personal del ministerio, presupuestos de sus diferentes áreas o números concretos sobre su evolución en el tiempo. La existencia o no de una biblioteca donde pudiera estar disponible esa información constituía un misterio. Tras consultar varias veces telefónicamente y en su página web, llegué a creer que no existía, pero uno de los entrevistados me dijo que pensaba que debía encontrarla y me contactó con un funcionario de la burocracia media del ministerio para que pudiera preguntarle. La entrevista, en el propio Ministerio del Interior, fue ilustrativa en varios aspectos: Carlos me contó

entretelones de procesos, anécdotas y mitos que circulaban allí desde hacía más de veinte años (algunos tan estrambóticos como la existencia de un prostíbulo en el subsuelo). Cuando comencé a pedir la información específica que necesitaba me dijo con toda seguridad que esos datos tenían que poder conseguirse y que la biblioteca existía, que me llevaría a conocerla al terminar la entrevista. Una hora más tarde empezó a llamar por teléfono a distintos internos para conseguir el número de la biblioteca, pero, para mi sorpresa, nadie parecía tener idea. Su tono perdía seguridad después de cada intento: "Escuchame Juancito, estoy con una chica acá que necesita unos datos… Decime, ¿cuál es el número de la biblioteca?". [Silencio]. "Sí, cómo que no, donde están esos libros viejísimos de principios de siglo". [Silencio]. "Sí, en algún lado tiene que estar". [Silencio]. "Bueno, gracias, le pregunto a Marta". La escena telefónica se repitió tres veces hasta que Carlos fue personalmente a otra oficina y volvió al rato con la confirmación de que no había, "específicamente", una biblioteca. Me llevó entonces a un edificio situado a media cuadra, sobre la calle 25 de Mayo, con grandes mostradores de atención al público donde se sellaban documentos a unas pocas personas que hacían trámites. Con tono cordial y desenvuelto les comunicó a las mujeres de detrás de los mostradores que trabajaba en el ministerio y que yo quería ver unos tomos con información del Estado argentino que estaban ahí. A esta altura ya no era la información sobre designaciones y presupuestos de los últimos treinta años lo que buscábamos, sino los libros antiguos que él recordaba que existían (y a los que otro entrevistado de la burocracia ya había hecho referencia). Si no podíamos dar con los datos requeridos, para Carlos, al menos teníamos que dar con algo. Luego de una breve charla con las empleadas sobre lo que posiblemente estaba buscando, una persona informó que en el fondo del salón había unos anaqueles con libros. Efectivamente, allí estaban arrumbadas las memorias del ministerio de principios de siglo, sin catalogar y sin protocolo alguno para consultarlas. Fue lo más cerca que estuve de encontrar una biblioteca que perteneciera al ministerio.

* * *

Distintos desafíos se presentaron a la hora de realizar mi investigación. Por un lado, la cultura del secreto y la informalidad que caracterizó a parte importante del ministerio entorpeció el acceso a información que en principio creía disponible. Recabar datos básicos, como la nómina de secretarios y subsecretarios en funciones entre 1983 y 2007, requirió un trabajo minucioso, en el que se relevaron uno a uno los decretos de nombramiento en el Boletín Oficial y se completó la información con material de prensa y archivos específicos. Ante la relativa falta de información pública, procuré multiplicar las fuentes indagadas y las estrategias de registro y busqué explicitar las dificultades y reflexionar al respecto. [14] El abordaje combinó, entonces, la realización de cuarenta entrevistas en profundidad[15] y el análisis de las entrevistas compiladas por otros investigadores[16] con trabajo de archivo, relevamiento de medios periodísticos y sistematización de fuentes secundarias.

Equilibrar las fuentes y las estrategias de registro es una condición básica para no avalar a ciegas el discurso de los protagonistas; por eso en la investigación se triangularon distintos tipos de datos. No obstante, las entrevistas en profundidad compusieron el corpus central. En ellas se indagaron:

trayectorias educativas y político-profesionales;

socialización política y modos de acceso al Estado;

perspectivas sobre el rol del Ministerio del Interior, sus responsabilidades e interlocutores;

actividades cotidianas y decisiones en coyunturas históricas seleccionadas; y

significaciones y evaluaciones en torno a épocas y ocupantes del ministerio desde la vuelta de la democracia.

Por el carácter central de este abordaje, cabe mencionar algunas de sus potencialidades y límites.[17]

Reconstruir prácticas y dilemas en el trabajo de campo

Las entrevistas no constituyen un vehículo neutro de transmisión de información (Guber, 2001) y su utilización implica recaudos, mediaciones y reinterpretaciones por parte de quien investiga. Las entrevistas con “los de arriba”, dirigentes o dominantes en distintas áreas del mundo social, presentan problemas específicos que exigen redoblar la vigilancia epistémica.[18]

En el caso estudiado, el ministerio se caracterizó por una peculiar cultura del secreto y por la dificultad para acceder a datos básicos sobre su estructura y funcionamiento. Desde el momento en que comencé el trabajo de campo, un antiguo miembro de su burocracia me señaló:

Si vas al ministerio alguna vez, te vas a dar cuenta de que como Ministerio del Interior tiene esa cosa de oscuridad, de política, todas las puertas son dobles. O sea, no ves nada, nunca sabés cuánta gente hay ni qué hace (Técnica en la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior durante las presidencias de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 3/10/2008).

Lo que en un principio parecía una exageración o el fruto de un enfrentamiento entre dos lógicas de acción –la burocrática y la política– se revelaría más tarde como una constante. No solo acceder a información oficial y sistemática se revelaba improbable, sino que en las entrevistas realizadas en el ministerio constaté el carácter compartimentado y poco accesible de sus espacios.

Pero además las entrevistas permitieron explorar prácticas y conocer los entretelones de algunas decisiones y los dilemas que conllevaron. Durante el trabajo de campo, a menudo fui testigo de la tensión entre lo que Weber (2002 [1919]) llamaba una ética de la responsabilidad y una ética de la convicción. Ante situaciones inciertas, los actores se encontraban con diversas apuestas posibles y tuvieron que gestionar racionalidades en conflicto. Los ejemplos abundan: funcionarios que en períodos críticos debieron defender decisiones en franca contradicción con su trayectoria previa, procesos mediante los cuales se “convirtieron” a nuevas orientaciones o se vieron compelidos a cambiar de posición (del intervencionismo estatal al neoliberalismo, de las críticas a los crímenes de la dictadura a la defensa de los indultos a sus responsables, etc.), desacuerdos con la dirección adoptada por el gobierno combinados con la necesidad de exigir disciplina partidaria, entre otros.

La cuestión de la temporalidad supuso un desafío específico. Como advierte el clásico artículo de Pierre Bourdieu (1986) sobre la

“ilusión biográfica”, el relato en primera persona promueve la atribución de coherencia y unidad no solo retrospectiva sino también prospectiva, a futuro. Por eso, el trabajo con entrevistas lidia con la tensión constante entre la experiencia pasada y la posición presente.[19] Los relatos de los actores están irremediablemente atravesados por el tiempo transcurrido, por su conocimiento de los acontecimientos posteriores a los hechos evocados, por las lecturas y justificaciones producidas sobre ese momento histórico. En mi propio trabajo de campo, recuerdo el asombro inicial al comprobar que algunos entrevistados tenían en sus bibliotecas o mesas de trabajo los mismos libros que yo había leído o estaba leyendo sobre el período. Citaban investigaciones académicas o interpretaciones canónicas para discutirlas y mostrar sus inconsistencias o bien para reforzar sus afirmaciones. Además, al hablar se situaban en el contexto histórico de su gestión y al mismo tiempo tomaban posición respecto de la coyuntura política inmediata. Al interrogarlos entre 2009 y 2012, en pleno auge del kirchnerismo, tendieron a caracterizar el funcionamiento del ministerio y del Gabinete durante su gestión en oposición al modus operandi vigente.

Traspasar los discursos excesivamente formales u “oficiales” fue una preocupación constante durante mi trabajo. Una de las estrategias fue entrevistar a distintos actores situados en los “márgenes” (Bachelot, 2011). Interrogar a los recién llegados, al personal de menor jerarquía, a quienes abandonaron el ministerio después de haber roto con el partido o con el presidente, o a los que ya se jubilaron (y por tanto tienen menos que perder y en general muchas ganas de hablar) comportó grandes ventajas. A veces tenían una mirada menos rutinizada sobre su práctica y sus asombros sugerían preguntas relevantes; otras veces habían internalizado menos el autocontrol y su discurso era menos eufemístico que el de sus pares con mayor trayectoria; por fin, en ocasiones la distancia con aquella experiencia y la inexistencia de apuestas inmediatas autorizaban narrativas que hubieran sido impensables en pleno desarrollo de su carrera política. Ese tipo de entrevistados fue una vía de acceso privilegiada para conocer prácticas informales, criterios políticos de toma de decisiones y

modos usuales de saldar conflictos. Pero la voz de quienes encabezaron las distintas gestiones también fue fundamental. Entrevisté a nueve de los once exministros del Interior que están vivos, incluyendo a figuras como Carlos Corach, Enrique “Coti” Nosiglia, José Luis Manzano, Federico Storani y Aníbal Fernández, y crucé sus interpretaciones con un vasto trabajo sociohistórico. A través de anécdotas y relatos sobre coyunturas puntuales, los entrevistados describieron prácticas cotidianas en el ministerio que a menudo son condenadas en el espacio público. Algunas responden a la informalidad y el carácter interpersonal de múltiples decisiones que son habituales en el modo de gestionar el Estado, pero que las visiones normativas eluden; otras, en cambio, se instalan en los bordes mismos de la ilegalidad.

Sobre la organización del libro

El libro está dividido en dos partes, centradas en ejes diferentes y articulados: 1) los agentes que habitaron el ministerio, es decir los armadores políticos que afrontaron sus desafíos y las competencias que contribuyeron a colocarlos y mantenerlos en sus cargos y 2) las gestiones ministeriales y situaciones de intervención, es decir, sus pruebas específicas en el tiempo y los modos en que las enfrentaron. Tomamos esta última noción de la sociología pragmática francesa, que entiende las pruebas como situaciones en las que cierto estado de cosas se ve amenazado, como asimismo la posición y el estatus de los actores implicados (Lemieux, 2008). Para la sociología de las pruebas,[20] estas constituyen momentos de suspensión de la rutina y de (posible) transformación social, situaciones problemáticas o cotidianas en las que deben renegociarse, al menos de forma parcial, las jerarquías y los vínculos de cooperación (Lemieux, 2008; Boltanski, 2009).

La primera parte hace foco en los armadores del ministerio y se ocupa de los procesos en que se aprende y se ejercita la política como profesión y como oficio. En el capítulo 1 se estudian las extensas trayectorias, los procesos de socialización política y las redes de solidaridad de estos agentes, que tendrán una importancia capital en su desempeño posterior. Se muestra el carácter histórico y plural de este proceso en que quienes viven “de” y “para” la política, según la célebre formulación de Max Weber, adquieren competencias prácticas. Argumento allí que para estos armadores políticos los primeros espacios de militancia constituyen terrenos fuertes de socialización, de constitución de grupos e incorporación de experiencias. Eso no significa que más tarde –o siquiera en los inicios– las redes de pertenencia se mantengan intactas o las solidaridades, selladas de por vida y sin fisuras. Lo crucial es que en esos espacios comenzaron a reconocerse y dominarse las competencias propias del oficio de político en toda su complejidad y dispersión: discutir, persuadir y comunicar; pero también organizar, negociar, demostrar fuerzas. A través de coyunturas y pruebas concretas esos primeros grupos fueron verdaderas usinas de formación política, instancias en las que se incorporó un sentido práctico, un saber-hacer que se aprende sobre la marcha y en el que solo algunos se destacan (y además en grados disímiles).

En diálogo con esos aprendizajes, el capítulo 2 se desplaza de las trayectorias a las prácticas, y analiza las destrezas específicas del trabajo político y el modo en que sus participantes las reconocen y valoran. Muestra que existen reglas tácitas y códigos compartidos entre políticos profesionales, que adquieren una importancia determinante en esta cartera y tienen efectos concretos sobre sus grados de eficacia. La confianza presidencial, el ejercicio de la autoridad, los contactos, la habilidad para las relaciones interpersonales y la negociación, como asimismo la astucia para diseñar estrategias en situaciones de incertidumbre, constituyen recursos de primer orden en este espacio inestable de fuerzas. Por su parte, la “confiabilidad”, la capacidad de establecer acuerdos y la fama de cumplir la palabra dada, así como el respeto a las reglas de juego en común, organizan principios de evaluación regulares que

contribuyen a trazar una frontera simbólica entre “políticos” y “amateurs”. El éxito de unos y otros en esta cartera, huelga decirlo, es singularmente desigual.

La segunda parte, titulada “El ministerio en acción”, es más sociohistórica y rastrea el tipo de intervención de esta cartera desde la vuelta de la democracia. Aquí se identifican las lógicas de funcionamiento y las formas de hacer política construidas en este espacio, así como su asociación con coyunturas y configuraciones partidarias específicas. Los capítulos se organizan sobre la base de las pruebas y desafíos que debió afrontar el ministerio y responden a las siguientes preguntas: ¿qué modos de hacer política en democracia construyeron los armadores políticos desde 1983? ¿Qué formas de interpretación e intervención sobre lo imprevisto se desplegaron en este ministerio? ¿Qué modos de articulación política dominaron en tiempos de metamorfosis de los partidos y desestructuración de las identidades políticas?

En el capítulo 3 se reconstruyen los dilemas y negociaciones de la transición democrática, el papel del ministerio en el paso de las grandes promesas alfonsinistas a la realpolitik, y la búsqueda de acuerdos con una pluralidad de actores. Los cambios en el partido radical y la sucesión de coyunturas críticas a partir de 1987 contribuyeron a explicar el giro en la conformación del ministerio privilegiada por el presidente Alfonsín y la orientación pragmática y cercana al justicialismo que selló los últimos años de su gobierno.

El capítulo 4 se concentra en los elencos y la acción del ministerio durante la década menemista. Se analizan los desafíos de la cartera y el modo de construcción y agregación de intereses que generaron sus armadores. Se muestra el peso específico de los funcionarios sobre la institución, su relevancia para redefinir las fronteras del ministerio y su capacidad para arrogarse en la práctica nuevos recursos y espacios de decisión. Por último, a través de su gestión más poderosa, se subraya la importancia de esta cartera de intermediación política para sostener el proyecto neoliberal en todo el territorio nacional, apuntalar aliados y neutralizar adversarios.

El capítulo 5 está dedicado a la corta presidencia de Fernando de la Rúa. El contraste de los recursos manejados por sus ministros de Interior y la confianza presidencial con que contaron permite observar un nuevo escenario de acción. Así, los años de la Alianza muestran la balcanización del ministerio, sus dificultades de coordinación y la progresiva pérdida de autoridad y competencia de sus armadores ante distintos interlocutores.

Por último, en el capítulo 6 se analizan los vaivenes del ministerio desde la salida de la crisis de 2001 hasta el final del gobierno de Néstor Kirchner. Este período, marcado por la crítica de la actividad política y la convulsionada reconstrucción de su legitimidad, tuvo en el ministerio del Interior, una vez más, a un encargado de moldear estrategias y arreglos a lo largo y a lo ancho del territorio en pos de la gobernabilidad. Su carácter informal y el uso de las reglas existentes a favor de las estrategias del Ejecutivo, realizando maniobras que permitieran mover sus márgenes o jugar con sus lagunas, encontró justificación en los contextos de crisis y en las virtuales situaciones de ingobernabilidad. Pero tuvo en la Jefatura de Gabinete a un armador poderoso que desafió sus márgenes de decisión y acción.

En las conclusiones se recapitula el desarrollo argumental del libro y sus contribuciones al debate sobre la profesión política, las instituciones estatales y las transformaciones recientes de la política. El breve epílogo propone una mirada sobre los armadores políticos del macrismo y la afinidad de su rol con lo analizado desde 1983 a esta parte. El libro constituye, así, una invitación a explorar el trabajo político en distintas escalas, a descubrir la especificidad del armado y la rosca en este tipo específico de políticos, a comprender las razones de su secreto, pero también las de su eficacia.

-

[2] O bien, como lo define Giddens en términos muy similares, una conciencia práctica: aquello que “los actores saben (creen) acerca

de condiciones sociales, incluidas en especial las condiciones de su propia acción, pero que no pueden expresar discursivamente; sin embargo, ninguna barrera de represión protege a la conciencia práctica, a diferencia de lo que ocurre con lo inconsciente" (Giddens, 2011 [1984]: 394).

[3] Como hacen, por lo demás, el resto de los dispositivos (Callon, 1998; Agamben, 2011 [2007]).

[4] Vencida en 1984, durante el alfonsinismo se intentó sin éxito renegociarla y por último se instauró una nueva en la reforma de la Constitución de 1994.

[5] Estos tuvieron lugar en 1992 y 1993; volveremos sobre el tema en el capítulo 4.

[6] Boletín Oficial, 26/1/1988.

[7] Según su principal ministro del Interior, ese monto de ATN había sido negociado entre Alfonsín y Menem en 1988, cuando el último era aún gobernador de La Rioja: Menem aceptó resignar un punto porcentual de la coparticipación de su provincia a cambio de que se le girara el equivalente de ese dinero bajo la forma de ATN (entrevista a Carlos Corach, Archivo de Historia Oral - IIGG, <iigg.sociales.uba.ar/archivo-de-historia-oral/>).

[8] Subsecretario de Relaciones Políticas y subsecretario del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 13/8/2009.

[9] Son contratos para dictar cursos de formación en distintas instancias. Muchas veces se utilizan para contratar personal o complementar el sueldo de algunas designaciones.

[10] Esta prerrogativa implica una gran dosis de poder para el Estado nacional y en distintas ocasiones fue aprovechada para fomentar coaliciones electorales y salidas de crisis que favorecieran a los aliados políticos del gobierno (Botana, 2001; Serrafero, 2007).

[11] Este tipo de intervenciones parecen haber disminuido para dar lugar a resoluciones de conflictos internas de las provincias, como la destitución por juicio político o el llamado adelantado a elecciones (Rodrigo, 2011).

[12] Sobre el proceso de creación de la Jefatura de Gabinete y la discordancia entre lo que se esperaba que fuera y cómo funcionó en la práctica, véanse Novaro (2001) y Aquilino y otros (2016). Sobre los puntos de contacto y las diferencias entre ministros del Interior y jefes de Gabinete, véase Gené (2019).

[13] Ministro del Interior durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 3/9/2009.

[14] Las reflexiones sobre el complejo trabajo con los datos y los archivos en las ciencias sociales y las humanidades abundan. Me permito recomendar al respecto el hermoso libro de Lila Caimari, La vida en el archivo (2017).

[15] Realicé las entrevistas semiestructuradas entre mayo de 2009 y julio de 2012. Treinta y cinco tuvieron lugar con el personal político de mayor jerarquía del ministerio (exministros, secretarios y subsecretarios de Estado) durante las distintas gestiones ministeriales, y cinco se realizaron a miembros de su burocracia, al menos de forma transitoria, a fin de completar ciertos datos inaccesibles por otros medios.

[16] Me refiero a las entrevistas disponibles en el Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, dependiente del Programa de Historia Política - Instituto de Investigaciones Gino Germani: <iigg.sociales.uba.ar/archivo-de-historia-oral/>.

[17] Para mayores detalles sobre este tema, véase Gené (2014).

[18] Al respecto, véanse Peabody y otros (1990), Chamboredon y otros (1994), y Laurens (2007).

[19] Ya que desde el presente se rememora y se otorga sentido, incluso a veces un exceso de sentido (Passeron, 1989).

[20] Lemieux ubica bajo este paraguas tanto a la sociología pragmática de Boltanski y Thévenot como a la antropología de la ciencia de Latour y Callon. Para un resumen de este enfoque, véase Boltanski (2009), en especial el capítulo 2.

Parte I

El oficio de armador político

Trayectorias y saberes prácticos de los políticos delante y detrás de escena

1. ¿Cómo se fabrica un político?

Vías de acceso, mentores, carreras y aprendizajes

En la Argentina no hay una escuela de políticos, a diferencia de otros países donde existen formaciones explícitas (como la Escuela Nacional de Administración, en Francia) o bien tácitas (como las universidades de la Ivy League, en los Estados Unidos) para acceder a las altas esferas del poder político. No existen espacios que formen a los altos funcionarios o escuelas de dirigentes con cierto nivel de estabilidad en el tiempo o relevancia en la práctica. Si bien hay canteras que históricamente fueron privilegiadas para reclutarlos –la profesión de abogado, ciertas redes católicas, la participación en agrupaciones universitarias–, en este capítulo mostraremos que el oficio de político se aprende sobre la marcha, con la experiencia, y a menudo de la mano de mentores y referentes de peso.

¿Cómo se fabrica un político? ¿Cómo se construyen, en particular, los armadores a nivel nacional? Para comprenderlo es necesario observar los inicios, las vías de entrada y las carreras de este tipo de dirigentes. Mediante la revisión de sus trayectorias, sus espacios de socialización política y los procesos que les permitieron incorporar saberes específicos y desarrollar solidaridades decisivas para sus carreras, arrojaremos luz sobre los modos de producción y legitimación de este saber-hacer específico. Centrar la atención en los caminos de entrada a la política y los procesos de aprendizaje de este peculiar oficio contribuirá a comprender la particularidad de una práctica en la que la educación formal no reviste tanta importancia y el entre-soi, la confianza y la habilidad para la negociación resultan determinantes.

Nuestro interés por la socialización no supone que esta constituya un molde de transmisión automático, capaz de explicar sin fallas las posiciones tomadas más adelante por los actores. Desde los análisis clásicos de Émile Durkheim sobre la socialización del niño a través de la educación, se la entiende como un proceso por el cual la sociedad forma y transforma a los individuos (Darmon 2009 [2006]: 6) promoviendo la interiorización de valores, disposiciones y modos de actuar. Pero no se trata de un mecanismo de transmisión homogéneo, limitado a una etapa de la vida y necesariamente coherente, sino de una pluralidad de procesos continuos cuya variación es notable (Dubet, 1994; Lahire, 2011 [2001]). En este sentido, “abrir la caja negra” de la socialización no supone evocar un mecanismo unívoco sino atender a procesos que ocurren en instancias múltiples (familia, escuela, grupos de pares, instituciones culturales, religiosas, políticas, etc.) y observar sus efectos.

De acuerdo con la definición de Claude Dubar, entendemos por socialización

un proceso biográfico de incorporación de disposiciones sociales producidas no solamente por la familia o la clase de origen, sino por el conjunto de sistemas de acción atravesados por el individuo a lo largo de su existencia. Implica por cierto una causalidad histórica del pasado sobre el presente, de la historia vivida sobre las prácticas actuales, pero esa causalidad es probabilística: excluye toda determinación mecánica de un “momento” privilegiado sobre los siguientes (Dubar, 2011 [2001]: 75-76).

Por tanto, seguir los primeros tanteos de estos actores no nos ayudará a “predecir” el rumbo que tomarán ni tampoco nos ofrecerá una traducción inmediata entre posiciones, disposiciones y acciones; en cambio, nos ayudará a comprender ciertas características de la profesión política que son particularmente útiles para desempeñarse tanto entre pares, en la trastienda de esta

actividad, como de cara al público, en la comunicación y la defensa de sus decisiones.

Lejos de un camino lineal y prefijado, una mirada sociohistórica nos muestra que estas trayectorias pueden ser incoherentes, con vuelcos a veces imprevisibles e incluso sorprendentes. Pero el solo hecho de lidiar con esos reposicionamientos constituye una prueba de la profesión política, que se procesa históricamente de maneras disímiles (Gaïti, 2001) y que desde la vuelta de la democracia fue usual en la política argentina.

Ciclos de politización y entradas en política: de comienzos tempranos y enmarcados en grandes sucesos históricos

La política presente desde siempre: familias políticas

Las vías de entrada en política suscitaron la atención de diversas investigaciones en sociología política que buscan comprender los rasgos y particularidades de una carrera singular, cuyos canales y capitales de ingreso han variado en la prolongada historia de la profesionalización política, es decir, “de la aparición, a menudo concomitante de la estabilización del sufragio ‘universal’ (primero masculino), de una categoría de agentes especializados y profesionalizados en la conquista y el ejercicio de un tipo particular de poder, el poder político” (Offerlé, 2011: 85).

Para muchos de quienes ocuparon las primeras y segundas líneas del Ministerio del Interior, la relación estrecha con el mundo de la política fue muy anterior a su militancia activa. Pertenecientes a “familias políticas”, hijos y a veces nietos de dirigentes que ocuparon numerosos cargos públicos, la actividad partidaria fue algo cotidiano y presente en sus hogares desde que tienen memoria.

Algunos estudios pioneros de la sociología de las elites señalaron esta tendencia al legado en las distintas clases políticas; no porque existieran normas que así lo prescribieran sino por propiciar cierta inercia a partir de la familiaridad con la política y por las ventajas en términos de conocimiento, relaciones y acceso que implican determinadas posiciones. En palabras de Gaetano Mosca

todas las clases políticas tienden a volverse hereditarias, si no de derecho, al menos de hecho […] la práctica de los grandes cargos, el hábito y casi todas las aptitudes para tratar los negocios de importancia se adquieren mucho más fácilmente cuando se ha tenido con ellos cierta familiaridad desde pequeño. Aun cuando los grados académicos, la cultura científica, las aptitudes especiales probadas por medio de exámenes y concursos abren las puertas a los cargos públicos, no desaparecen las ventajas especiales en favor de algunos, que los franceses definen como las ventajas de las posiciones adquiridas (Mosca, 2006 [1896]: 120).

En muchos de los funcionarios de Interior se advierte esta cercanía intrínseca y esta entrada casi "natural" en el mundo político. Se reconoce la política como un dato omnipresente en la vida familiar, tanto en las comidas y conversaciones cotidianas como en el hecho de conocer a líderes políticos de renombre en la intimidad.

Yo soy de una familia de tres generaciones de radicales. En esa foto estoy con Tróccoli y esa que está ahí más amarronada es de mi abuelo dando un discurso. Así que soy de una familia politizada y para mí la política es un dato desde… no puedo precisarlo porque no puedo deslindar en mi vida el momento en que empezó […] Mi padre era de una familia de Mendoza donde había radicales y también conservadores, la política estaba muy presente… Cuando yo era chico mi padre fue candidato a gobernador, fue diputado nacional; por mi casa pasaban Balbín, Illia, de chiquito conocí todo un mundo de relaciones políticas (viceministro del Interior durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 1/10/2009).

A modo de ejemplo: el padre de Juan Octavio Gauna (secretario del Interior entre 1987 y 1989), militante radical desde la época universitaria, fue electo diputado por el radicalismo y se desempeñó

como embajador en Suiza y en España durante el gobierno de Arturo Illia. Su hijo recuerda que estuvo encarcelado en Devoto durante el primer gobierno de Perón y también las reuniones políticas y culturales a las que lo acompañaba, de las que participaban los principales dirigentes radicales y figuras de la época como Arturo Jauretche u Homero Manzi. La familia de Facundo Suárez Lastra (viceministro del Interior entre 1985 y 1987) también estuvo identificada con el radicalismo a lo largo de generaciones: su abuelo fue ministro de Obras Públicas de Mendoza; su tío, ministro de Defensa durante el gobierno de Illia; su padre, diputado nacional, presidente de YPF durante la presidencia de Illia y titular de la SIDE durante la de Alfonsín. Por su parte, el puntano Walter Ceballos (secretario de Provincias del Ministerio del Interior entre 1999 y 2001) pertenece a una cuarta generación de radicales en la provincia de San Luis y con la vuelta de la democracia su padre fue precandidato a intendente por la Línea Nacional del partido. El padre de Enrique Mathov (secretario de Seguridad entre 1999 y 2001) fue militante de la FUBA y diputado nacional electo por la UCR en 1960. En cuanto al padre de Federico Storani (ministro del Interior entre 1999 y 2001), Conrado, fue un dirigente histórico de la UCR: diputado nacional entre 1958 y 1962, secretario de Energía durante el gobierno de Illia, ministro de Salud durante la presidencia de Alfonsín y más tarde senador por la provincia de Córdoba (1989-1998).

La política como tradición familiar es –o supo ser– usual en el radicalismo (Canelo, 2011a), pero también entre muchos peronistas. En el despacho de Gerardo Conte Grand (secretario del Interior entre 1992 y 1993) se ven múltiples fotos de su padre con Juan Domingo Perón y distintos gobernadores justicialistas, además de dos retratos dedicados por el general y Eva Perón. Su padre, José Amadeo Conte Grand, fue ministro de Gobierno de Entre Ríos en los años cuarenta, diputado nacional durante el primer peronismo y embajador en Bolivia entre 1952 y 1954, y, tras la vuelta de la democracia, candidato a gobernador de San Juan en 1987. En el caso de Oscar Fappiano (secretario del Interior durante 1989), su padre fue custodio de Perón y tenía cercanía íntima con distintos

referentes del justicialismo. Por su parte, el padre de Nilda Garré (secretaria de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior entre 2000 y 2001) fue diputado del PJ por la provincia de Buenos Aires hasta el golpe de Estado de la Revolución Libertadora. El padre de Gustavo Marconato (subsecretario de Gestión Municipal durante 2003) fue intendente de Las Parejas, Santa Fe, durante dieciocho años por el peronismo. La lista sigue, y en muchos casos se extiende hasta los abuelos o bien a generaciones anteriores. Esta presencia de la política en el mundo familiar, junto al contexto histórico de fuerte participación, hizo que la vocación de las nuevas generaciones despertara temprano:

Yo de chiquito viví, crecí viendo lo que era la militancia política; toda la etapa de la proscripción del peronismo, de aquella subsistencia de la tentativa de parar al peronismo… Además con la activa participación de mi viejo, que siempre militó. Entonces, ya a los 16 años tenía una vocación política muy fuerte (secretario del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 21/5/2009).

La experiencia de escuchar hablar de política desde niños en las charlas familiares, de asistir a reuniones partidarias y presenciar discusiones acaloradas, propició una cercanía con el oficio político desde la primera socialización. Los relatos no están exentos de cierto heroísmo: para los radicales se trató en muchos casos de dirigentes que debieron combatir los visos autoritarios del primer peronismo; para los peronistas implicó atravesar medio siglo de vaivenes de las libertades políticas con su partido acechado por la proscripción. En todas las instancias, las reglas de la política se incorporaron temprano, junto a ciertos principios de clasificación invariablemente acompañados por las profundas pasiones que despierta esta actividad.

La política como irrupción histórica: momentos fuertes de politización

De una forma o de otra, lo cierto es que los dirigentes del ministerio estuvieron politizados desde su juventud. La experiencia activa de la militancia fue un paso obligado para muchos en las agrupaciones estudiantiles del nivel medio de enseñanza –a veces en los colegios públicos más prestigiosos de la Capital Federal, como el Nacional de Buenos Aires y el Carlos Pellegrini, o del interior del país– o, de forma más usual, durante la época universitaria. Pero si estos espacios propiciaron una participación temprana en política, algunos acontecimientos históricos fueron determinantes para desencadenarla.

Como ha mostrado Olivier Ihl (2002), la importancia de los acontecimientos históricos en la socialización política durante la juventud suele ser mayúscula. Para el autor, algunos de ellos funcionan como agentes socializadores per se. Experimentar ese tipo de situaciones provee diversas oportunidades de socialización: mediante contacto directo con una dinámica colectiva –de movilización y protesta, de participación electoral o acción militante–, por exposición al flujo de información mediático –una campaña de prensa ligada a un escándalo político, un debate al final de una campaña electoral– o por medio de interacciones que activan esos procesos –discusiones familiares, debates en el lugar de trabajo o estudio, etc.–. Toda esta serie de mediaciones contribuye a traducir y estabilizar un acontecimiento político, con los actores que se movilizan durante y después de esa particular dinámica.

En el caso que nos ocupa, las experiencias de entrada en política estuvieron marcadas por períodos históricos intensos, signados por recurrentes interrupciones del orden democrático y por una enorme politización de la sociedad argentina. Durante el siglo XX la inestabilidad institucional fue crónica, pero lejos de sofocar las

ansias de actividad política, los repetidos golpes de Estado y la proscripción de los partidos contribuyeron a alimentarlas e intensificarlas. Tanto para radicales como para peronistas, ciertos acontecimientos históricos marcaron grandes oleadas de ingreso a la participación política (y lo hicieron de diferente manera).

Para la camada de políticos radicales de mayor edad, la denominada Revolución Libertadora en 1955 y el golpe de Estado contra el gobierno de Arturo Illia en 1966 constituyeron hitos de insoslayable importancia.[21] Muchos dirigentes que se desempeñaron en el gobierno de Raúl Alfonsín evocan esos acontecimientos como grandes mojones de su politización. El partido centenario tenía ya una larga tradición en la ampliación de derechos, había contribuido a la lenta fabricación de políticos profesionales (Ferrari, 2008) y erigido un ideario basado en el republicanismo, el igualitarismo y el liberalismo (Romero 1992 [1956]; Rock 1992 [1977]). El recuerdo del primer peronismo como un gobierno autoritario y antidemocrático, en el que los opositores eran perseguidos y el aparato estatal se utilizaba para la propaganda política, en cierto modo explica su justificación casi automática del derrocamiento de Perón:

Yo era estudiante en 1955, había caído Perón con la Libertadora, la denominada Revolución Libertadora y bueno, me afilié al partido porque cumplí los 18 años. […] Entonces los del Centro [de estudiantes del Colegio Nacional Buenos Aires], entre ellos yo que ya estaba en sexto año, tomamos el Colegio en el patio, paramos las clases. Sacamos los cuadros de Perón y de Evita que había en la vicerrectoría… Me acuerdo [de] que el vicerrector era muy peronista, era nuestro profesor de Higiene, así que nos conocía a todos. Entramos al despacho, el tipo se puso muy nervioso, y le dijimos: “Habiendo renunciado el dictador, venimos a remover los cuadros”. Sacamos los cuadros, tomamos el colegio en el patio de sexto año, pusimos los cuadros –que eran varios– diseminados por el piso y cada delegado del Centro, de cada año, de cada división,

salía y los pisaba en presencia del vicerrector (secretario del Interior durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 19/5/2009).

La segunda mitad del siglo XX fue agitada, con el peronismo proscripto durante dieciocho años y la recurrente interrupción del orden constitucional por parte de las Fuerzas Armadas y sus aliados civiles. Los presidentes radicales Arturo Frondizi y Arturo Illia duraron poco en sus cargos (casi cuatro años el primero y algo menos de tres el segundo), asediados por los militares, por un lado, y la presión de las bases peronistas, por otro.

Fueron tiempos de gran participación para los radicales y devinieron en momentos clave de su ingreso en la política y su modo de concebirla: las distintas ramas del partido mantenían relaciones de mayor o menor proximidad con los militares y con el peronismo, que pasó a ser la gran alteridad en relación con la cual urgía posicionarse. En efecto, el clivaje peronismo/antiperonismo organizó gran parte de la historia argentina y fracturó a la Unión Cívica Radical: en 1957 el partido se dividió en la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), liderada por Frondizi y dispuesta a buscar una forma de conciliación o inclusión del PJ en el sistema político argentino, y la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), liderada por Ricardo Balbín y partidaria de “desperonizar” el país. Con sus matices y énfasis, no obstante, estos acontecimientos socializadores hicieron que, para ellos, pertenecer al radicalismo significara pertenecer al polo democrático y republicano del campo político.

En realidad, la decisión que yo tomo y el inicio de la militancia más activa se debe a un hecho que podríamos calificar como negativo, que fue el golpe contra Illia en 1966… Como lo conocía personalmente, yo era muy joven, tenía 15 años, pero me produjo un impacto tan negativo su derrocamiento, la injuria y la calumnia que padecía su gobierno, que eso me llevó a involucrarme mucho

más directamente en la militancia política cuando ingresé en la facultad a los 16 años. Ingresé muy muy joven y tuve una militancia muy activa que no ha parado (ministro del Interior durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 3/9/2009).

En el caso de los peronistas, ciertos acontecimientos significativos marcaron a fuego su conexión con el partido.[22] El Cordobazo, movimiento obrero y estudiantil que estalló en mayo de 1969, trajo innumerables consecuencias, entre otras, un fuerte ingreso de jóvenes a la militancia política. Este levantamiento popular en uno de los principales centros industriales del país, la provincia de Córdoba, se gestó en sucesivas asambleas sindicales y huelgas contra la política económica y las medidas antisindicales de Onganía y su ministro de Economía, Adalbert Krieger Vasena. El levantamiento se inició en la capital de Córdoba y sus periferias con la primera víctima fatal de la represión, y las movilizaciones y barricadas generaron apoyos masivos de múltiples sectores, que desbordaron el poder de la policía para contrarrestarlos. A ello siguieron masivas explosiones en Rosario, Córdoba y Buenos Aires (Brennan y Gordillo, 1994, 2008). En una época en que ninguna fórmula política pudo contener los conflictos que atravesaban a la sociedad (De Riz, 2000), ante la represión militar y la ilegalidad impuesta a todas las manifestaciones populares, proliferaron los grupos políticos dentro del peronismo y del radicalismo y comenzaron a gestarse las organizaciones armadas que verían la luz en 1970.[23] Uno de los entrevistados afirmó al respecto:

¡Fueron los militares los que nos metieron en política! Los muchachos fueron tan finos que mataron a Pampillón[24] cuando yo entraba a primer año del colegio secundario; entonces ahí fui a mi primera manifestación, porque lo mataron a Pampillón. Y ahí me llevó el río. O sea, me enganché, tenía los mensajes de Perón de Madrid, que los veíamos en cinta con unos cosos grandes así, era

una cosa completamente épica. […] Después de eso lo metieron preso a Coria.[25] O sea, era muy difícil que no te conmoviera. Porque era cercano, inmediato, a pares tuyos: estos eran estudiantes, hijos de clase media trabajadora, que los mataban porque estaban en desacuerdo con el gobierno. No sé, para ser indiferente tenías que ser muy especial. En mi generación no hay que preguntarles ¿cómo fue que te metiste en política? [tono de alegre despreocupación]. Ahora, si vos te metés en política te van a preguntar: "¡¿Y vos cómo te metés en política?!". Pero en mi generación tenés que preguntar: "¿Y vos cómo no te metiste?". Porque ¿me entendés? estaba muy cerca. Muy cerca (ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 22/10/2009).

En efecto, bajo un régimen que buscaba eludirla o aplastarla, la política era omnipresente. "¿Y vos cómo no te metiste?" era un interrogante posible para los jóvenes de clases medias y grandes centros urbanos que poblaban las facultades. Con Perón en el exilio, su imagen no hacía más que agrandarse, mientras aumentaban los intentos de apropiarse de su interpretación correcta tanto en la izquierda como en la derecha del Partido Justicialista. Muchos de los que ocuparían las primeras líneas del Ministerio del Interior enfatizan ese carácter presuntamente ineludible del compromiso político. La presencia del peronismo (y de su contraparte, el antiperonismo) era fuerte en manifestaciones populares muy disímiles, en el contexto de un alto nivel de politización social:

Yo empecé a militar muy joven, tenía 14 años. […] Era impensado que un pibe de pocos años se pusiera a militar en política, sin embargo era mucha la mística. Se suponía que Juan Perón iba a venir a la Argentina en algún momento y bueno, yo soy fanático de Quilmes y la hinchada gritaba –en los setenta– "Lanusse, Lanusse, prestá mucha atención: Quilmes a primera y la vuelta de Perón"

(ministro del Interior durante la presidencia de Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 12/11/2009).

Si para los radicales más añosos –que habían entrado en política en el marco de los golpes de Estado de 1955, 1962 o 1966– la pertenencia al partido suponía el valor del republicanismo y la democracia, para los peronistas politizados durante los años sesenta y los tempranos setenta, la pertenencia al PJ suponía el valor de la resistencia –producto directo de la represión y la proscripción– y del carácter nacional y popular de su movimiento.

Hacia el final de la dictadura, la última gran oleada de entrada en política para los radicales fue impulsada por la renovación que promovió la figura de Raúl Alfonsín. El denominado "tercer movimiento histórico" sacudió al partido de su sesgo conservador y profundamente antiperonista y propuso un nuevo programa, más popular y capaz de interpelar a sectores amplios de la sociedad (Acuña, 1984; Persello, 2007). Esta gran transformación, que vencería al peronismo en elecciones abiertas y sin proscripciones por primera vez en la historia, fue la puerta de entrada para una significativa camada de dirigentes radicales:

Mi padre estuvo siempre afiliado y cercano a la Unión Cívica Radical, pero allá por la década del setenta, cuando yo tenía 13 o 14 años, veía al radicalismo como demasiado poco revolucionario. […] Cuando tenía 16 años vino el golpe de marzo del 76; yo tenía a mi hermana estudiando en Córdoba y a través de ella empecé a leer visiones distintas, como Las venas abiertas de América Latina… Y un día trae a mi casa La cuestión argentina, un libro que Raúl Alfonsín había escrito y editado en España. Debe haber sido el año 80, 81. […] Después ya había pasado en la universidad el fracaso y la locura de Malvinas, y ya había leído este libro, y cuando lo leí a Raúl Alfonsín me sentí muy identificado con su pensamiento, con su visión, con su ideología (secretario de Provincias durante la

presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 17/9/2009).

El hecho de que Alfonsín fuera uno de los pocos políticos que se había opuesto a la guerra de Malvinas promovió la adhesión de futuros cuadros que no simpatizaban con el clima triunfalista que acompañó la gesta de la dictadura militar o que tras la derrota bélica resignificaron su postura. La oposición de Alfonsín a la guerra, cuya estrepitosa derrota sellaría el fin del gobierno militar, es un buen ejemplo del modo en que los acontecimientos políticos y su naturaleza se retrabajan y resignifican en el transcurso de los años. Al comienzo, en medio del fervor popular, el propio Alfonsín tuvo palabras de apoyo hacia la iniciativa. Afirmó que “el hecho tiene el respaldo de todo el país. Es una reivindicación histórica que tiene el asentimiento y la unanimidad de todos los argentinos” y que “el episodio pone de manifiesto que los argentinos sabemos unirnos para la defensa de las grandes causas” (Convicción, 4/4/1982, citado en Novaro y Palermo, 2006 [2003]: 439). Pero gracias a la intervención de sus asesores Dante Caputo, Jorge Roulet y Jorge Sábato, su diagnóstico cambió hasta convertirse en uno de los pocos referentes que manifestó de manera explícita su rechazo (Novaro y Palermo, 2006 [2003]: 440). La retórica que luego acompañaría ese acontecimiento sería la del líder político en cierto modo adelantado a su tiempo. En el relato del radicalismo, este gesto marcó el inicio de un cambio rotundo y exitoso en la capacidad del partido para interpelar a nuevos sectores de la sociedad que antes le resultaban esquivos. La campaña presidencial de Alfonsín marcó un antes y un después en el poder de convocatoria de la UCR:

Y empieza el quilombo de Malvinas, yo tendría 14 o 15 años. […] Me hice ultraalfonsinista ahí porque Alfonsín fue el único político argentino que no avaló –me acuerdo que hicieron un viaje muchos políticos, Balbín, estaba Oscar Alende también en esa época y dejó

de gustarme cuando lo vi yendo en ese barco–.[26] Y Alfonsín era el único que estaba en contra. Entonces empieza todo ese proceso de la guerra de Malvinas que de alguna manera fue el derrumbe de la dictadura (subsecretario del Interior y secretario de Asuntos Políticos durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 17/2/2012).

Todavía con prohibición de la actividad política en julio de 1982, y ya producida la derrota militar en Malvinas, organizamos un acto en la Federación de Box. E hicimos una reunión de la Coordinadora en el estudio de Roque Carranza, y me acuerdo que hacíamos un punteo para saber si íbamos a estar en condiciones de llenarla: cuántos venían de La Plata y cuántos venían de la Capital, etc. Y era tan fuerte el impacto que había producido nuestra posición, y en particular la de Alfonsín, contra la guerra de Malvinas que cuando las columnas organizadas llegaron ¡la Federación de Box ya estaba llena! ¡A pesar de la prohibición política! Y fue como una bola de nieve: a partir de ahí fue un proceso de crecimiento espectacular (ministro del Interior durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 3/9/2009).

Esas vivencias intensas y el entusiasmo generalizado que despertó el alfonsinismo en la “primavera democrática” hicieron que, para esa generación de radicales, la UCR volviera a ser sinónimo de democracia (entre otras cosas, Alfonsín leía el preámbulo de la Constitución durante su campaña), pero esta vez sin el componente antiperonista profundamente arraigado entre las generaciones anteriores de dirigentes y militantes. Otra consecuencia de la novedad impulsada por la figura de Alfonsín fue que el peronismo se vio obligado a renovarse. Tras perder las elecciones presidenciales, el PJ, acusado de pacto militar-sindical y de prácticas violentas y autoritarias, comenzó a gestar la Renovación. Esa fracción interna del peronismo, liderada por dirigentes jóvenes que se oponían a la dirigencia ortodoxa y sindical del partido, propuso reformulaciones

doctrinarias y de estilo para devolverle competitividad al partido. Dirigidos por Antonio Cafiero, enfrentaron a Carlos Menem en internas para la presidencia en 1988 y fueron derrotados (Aboy Carlés, 1996; Altamirano, 2004; Levitsky, 2005).

En todo caso, un rasgo común a la mayoría de los dirigentes del Ministerio del Interior es su temprana incursión en política atravesada por acontecimientos decisivos y enmarcada en coyunturas intensas de politización. La política se presenta entonces como una irrupción vinculada a los grandes problemas de una época y a sus referentes históricos, como una práctica colectiva que solo más tarde, y de manera gradual, se transformará en una profesión. Esos acontecimientos marcaron a generaciones enteras, generaron olas de politización en distintos sectores de la sociedad e imprimieron en los participantes cierta concepción de la política y del lugar que ocupaban sus respectivos partidos. Lejos de producir un efecto automático, se inscriben “en el tiempo enredado de las representaciones y las prácticas” (Ihl, 2002: 142), es decir, en la experiencia de los individuos y en el análisis retrospectivo que contribuyó a redefinirlos y otorgarles sentido.

Espacios plurales de socialización y redes de pertenencia

En esos convulsionados contextos históricos, los primeros grupos de pertenencia y espacios de militancia constituyeron grandes usinas de aprendizaje y socialización política. Allí se comenzaron a dominar reglas explícitas y tácitas, recursos valorados y pruebas de eficacia, en el fragor de los desafíos, de la interacción con pares y bajo la influencia de grandes referentes. Muchos futuros dirigentes del ministerio se conocieron en estos espacios y empezaron a interactuar con gran parte del personal político que circularía en el Estado y la escena pública en los siguientes treinta años. El conocimiento personal y el acervo de un pasado común se reactivarían más adelante, en un ámbito donde se valoran particularmente las relaciones y los contactos.

Los pares, y sobre todo los mentores o padrinos, funcionan como lo que los sociólogos del conocimiento Peter Berger y Thomas Luckmann denominan “otros significantes”: son quienes guían el proceso de socialización y transmiten definiciones sobre situaciones compartidas, roles y actitudes válidos en el mundo social (Berger y Luckmann, 2011 [1967]). En el caso que nos ocupa, mentores y pares se constituyen en “otros significantes” que comunican en forma difusa y permanente una serie de saberes y disposiciones que hacen al mundo de la política profesional. Que la vuelven comprensible y orientan la acción en ese ámbito.

Las primeras pruebas también cumplen un papel fundamental: desde autodefinirse en grupos partidarios hasta disputar internas, desde procurarse padrinos y aliados hasta definir estrategias concretas de construcción de poder. La multiplicidad de situaciones conflictivas que exigen tomar decisiones, como asimismo experimentar éxitos y derrotas, contribuyen a sentar las bases de una labor para la cual la intuición y la astucia serán cruciales.

Las distintas redes de pertenencia, los grupos y las solidaridades que allí se construyen, explicarán en gran medida el acceso a los cargos, tanto electivos como no electivos. Pero estas solidaridades se redefinirán con los años. A partir de estas relaciones se adquieren los aprendizajes fundamentales y los políticos profesionales comprenden qué tipo de recursos conviene movilizar según los fines y cómo esos recursos cambian con el correr de los años y según el contexto. En gran medida se trata de un aprendizaje práctico, obtenido sobre la marcha y recreado en el tiempo. Por eso los espacios de militancia y de formación política, como las redes de solidaridad, revisten un carácter decisivo en este saber-hacer.

Grupos de militancia y divisiones internas de los partidos

En sintonía con los acontecimientos históricos mencionados, para gran parte de los radicales que integrarían el Ministerio del Interior la militancia comenzó en grupos cercanos al alfonsinismo: Franja Morada, la Juventud Radical y la Junta Coordinadora Nacional. Frente a la tradición balbinista y conservadora de la Línea Nacional, la irrupción de Raúl Alfonsín desde principios de los años setenta representó un cambio sustantivo y una bocanada de aire fresco para el partido. Los dirigentes son tajantes en este sentido: desde sus primeros acercamientos, directos o mediados, Alfonsín se presentó como un líder de características extraordinarias y renovadoras.

¿Y por qué me incorporé? Porque, aparte de otras características tan interesantes que tenía Raúl, tales como su humanidad, vi en él a un hombre moderno, un hombre distinto a lo que yo había visto en el marco de la vieja dirigencia. Era un hombre diferente (subsecretario de Provincias y secretario de Provincias durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 27/5/2009).

Yo creo que pese a tener tres generaciones de radicales y un diálogo político muy grande con mi padre, eso toda la vida, creo que si no hubiese existido un fenómeno como el alfonsinismo no me hubiera afiliado al partido, no me hubiera quedado en el radicalismo. Si el radicalismo no hubiera dado una opción como la que ha dado Alfonsín, yo seguramente no hubiera entrado (viceministro del Interior durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 1/10/2009).

A tono con los lineamientos de un partido que tradicionalmente recluta sus cuadros políticos en la universidad, muchos dirigentes radicales dieron sus primeros pasos en la Franja Morada. Nacida en 1967, en abierta oposición a la dictadura de Onganía, esta agrupación estudiantil, en un comienzo cercana al radicalismo pero que mantenía su independencia, se consolidó años más tarde como la pata universitaria de la UCR (Beltrán, 2013). La agrupación se hizo fuerte en Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y la Capital Federal, aunque sus canteras se extendían a todo el país (por ejemplo, Walter Ceballos, secretario de Provincias del Ministerio del Interior durante el gobierno de De la Rúa, comenzó a militar en la Franja Morada en la provincia de San Luis, en la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económicas y Sociales).

Muchos tuvieron sus primeros aprendizajes prácticos en ese marco: organizar encuentros y debates, medir fuerzas con otras agrupaciones en jornadas de debate político y marchas, armar listas de candidatos y disputar elecciones en las facultades. Las competencias para hacer campañas, reunir apoyos, conquistar espacios de todo tipo y negociar lugares en las listas comenzaron a incorporarse en aquel momento. El escalafón de la carrera partidaria –tan mentado en el radicalismo, que tiene un cursus honorum más marcado que el peronismo– comenzó para muchos en esta rama universitaria. Organizando elecciones, ocupando comisiones en las distintas federaciones universitarias, llegando a la presidencia de la

Federación Universitaria Argentina (FUA) –es el caso de Federico Storani, ministro del Interior entre 1999 y 2001– o abriendo la sección de Franja Morada en colegios secundarios –como hizo Lautaro García Batallán, subsecretario del Interior entre 1999 y 2001, y secretario de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior en 2001 hasta la caída de De la Rúa–, esta agrupación creó un escenario propicio para que diversos cuadros pudieran adquirir visibilidad, contactos y recursos válidos ante los inminentes desafíos políticos.

La Junta Coordinadora Nacional, en íntima relación con "la Franja", fue otro de los grandes lineamientos internos que convocó a múltiples dirigentes radicales (de hecho, dos miembros fundamentales de "la Coordinadora" fueron antes presidentes de Franja Morada: Changui Cáceres y Freddy Storani). Este grupo, nacido a fines de los años sesenta, reunió a jóvenes radicales bajo consignas y reivindicaciones de centroizquierda pero en abierta oposición a la lucha armada, que comenzaba a ser una opción para distintos sectores del peronismo y la izquierda (Leuco y Díaz, 1987). Sus fundadores se acercaron progresivamente a Raúl Alfonsín y participaron en la fundación del Movimiento de Renovación y Cambio en 1972. Con el tiempo, se separaron en tendencias internas diferenciadas, pero esos inicios resultaron decisivos para establecer redes de pertenencia y saberes prácticos en común. Entre los aprendizajes de esos años estarían la supervivencia y el debate en dictadura, y más tarde el protagonismo en la movilización de la campaña que llevó a Alfonsín a la presidencia.

Para las generaciones anteriores, otros espacios funcionarían como puerta de entrada al mundo de la política en el radicalismo y más tarde al Ministerio del Interior. El primer ministro político del gobierno de Alfonsín, Antonio Tróccoli, fue un dirigente histórico del partido y uno de los principales referentes de la tradicional Línea Nacional. Su afiliación temprana a la UCR estuvo marcada por otros acontecimientos históricos y otros contextos de acción partidaria. Diputado entre 1963 y 1966, y presidente del bloque radical en la Cámara Baja durante 1973-1976, su carrera se vio interrumpida por

sucesivos golpes de Estado y estuvo signada, como la de Ricardo Balbín, por un fuerte rechazo al peronismo.

Por su parte, muchos armadores políticos del PJ dieron sus primeros pasos en la intrincada madeja de agrupaciones peronistas. Esta vinculación también se inició, para la mayoría, en la militancia universitaria. Los grupos existentes eran múltiples, al igual que sus sucesivas divisiones, a cuyo calor se tejieron solidaridades y se consolidaron enfrentamientos. Desde la alta politización de fines de los años sesenta hasta la exacerbación de la violencia a mediados de los setenta, los clivajes se tensaron y las posiciones dentro del peronismo se tornaron cada vez más contradictorias.[27] Numerosos grupos que al comienzo convivían, debatían y aunaban fuerzas en torno al liderazgo indiscutido de Perón, terminaron por enfrentarse de forma violenta o excluirse de modo irreductible. Si en un principio la posible vuelta de Perón al país funcionó como argamasa aglutinante para fracciones muy disímiles del movimiento, con el tiempo la obediencia o el rechazo a su conducción selló las diferencias más tajantes. Estos grupos, en constante y a veces vertiginosa redefinición, ensamblaban de forma conflictiva tradiciones muy diferentes. Solo a modo de ejemplo, la Tendencia Revolucionaria de Montoneros, cada vez más a la izquierda del peronismo hasta que se escindió del líder y pasó a la clandestinidad para buscar la revolución mediante la lucha armada, estaba encabezada por algunos dirigentes que habían integrado el grupo de derecha y antisemita Tacuara (1955-1965) o que provenían de fracciones católicas de la extrema derecha. Lo que el peronismo era y lo que debería ser constituían un permanente objeto de disputa.[28]

Para muchos dirigentes del ministerio, principalmente durante el gobierno de Menem pero también durante el de Néstor Kirchner, la Facultad de Derecho de la UBA fue un primer punto de encuentro. Allí se formaron tres de los seis ministros menemistas, aunque uno de ellos –Gustavo Beliz– lo hizo a comienzos de los años ochenta, por lo que no participó en el proceso de politización aquí relatado. La vida universitaria, con particular epicentro en la principal facultad

de abogacía del país, fue un espacio de reunión, conocimiento y aprendizaje político para múltiples grupos militantes que después ocuparían la función pública.

Uno de esos caminos empezó para muchos en la agrupación JAEN (Juventudes Argentinas para la Emancipación Nacional). Este colectivo de impronta católica y relacionado con los militares que se habían negado a reprimir durante el Cordobazo –Julián Licastro, López Valoni, etc.– era fuerte en el ámbito universitario. Entre sus principales exponentes se encontraban Rodolfo Galimberti, Carlos Grosso, Chacho Álvarez y Alberto Iribarne (Larraquy y Caballero, 2000). La fracción comandada por Galimberti se convertiría en una de las tantas "organizaciones de superficie" de Montoneros y más tarde se fracturaría, en virtud de discusiones ideológicas y personales, y en 1970 generaría una nueva escisión por la que pasarían muchos funcionarios del ministerio: Forpe (Fuerza para la Organización Revolucionaria Peronista). Esas agrupaciones constituyeron puntos de pasaje para diversos protagonistas de las décadas siguientes; en ellas se construyeron vínculos que, aunque se torcerían incontables veces, al menos aseguraban un conocimiento mutuo y un lenguaje común. Asimismo fueron escenario de los primeros aprendizajes y prácticas políticas: largas reuniones de discusión, definición de estrategias y posicionamientos, elaboración de publicaciones y organización de su distribución, movilizaciones, actos y pintadas. Las actividades de este incipiente oficio político incluían también el trabajo de base y la persuasión de distintos públicos sobre la tarea del peronismo. Con Perón en el exilio, se extendió la práctica de escuchar en grupo sus discursos grabados, pero también la de llevarlos a los barrios y debatirlos casa por casa:

Había un trabajo barrial de Forpe que se desarrollaba en zona norte, en Vicente López, principalmente en Munro. Había otros en Capital y en Lanús. Yo participé de sus tareas. La práctica de la época era "timbrear", ir en parejas a visitar las casas en los barrios llevando

una cinta de Perón y ofrecíamos escucharla y discutirla. Había una gran receptividad de la gente, algunos hasta llegaron a integrarse a la agrupación (entrevista del archivo personal de Alberto Iribarne, secretario del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y secretario de Seguridad Interior durante la presidencia de Néstor Kirchner, 28/8/2008).

Otra camada, que más tarde llegaría a la cima del ministerio político, se incorporó al peronismo desde la denominada “izquierda nacional”. Comandados por Abelardo Ramos y otros intelectuales como Rodolfo Puiggrós, diversos universitarios de izquierda se sumaron en los principales centros urbanos del país a este movimiento que reunía una mixtura de socialismo, nacionalismo y peronismo. La doctrina marxista y la admiración hacia los caudillos federales se mezclaban con componentes sindicales, militares y del catolicismo tercermundista. La formación enciclopédica de la izquierda y de su principal referente se conjugaron con la astucia política: en 1973 negociaron con Perón la presentación de una lista alternativa a la del Frejuli, que también lo llevaría como candidato a presidente. Bajo la consigna “Vote a Perón desde la izquierda”, la boleta presentada por el FIP (Frente de Izquierda Popular) obtuvo 900.000 sufragios. Aunque este frente de la izquierda nacional se fusionó poco después con el justicialismo, significó para muchos el primer espacio de pertenencia e incorporación de rudimentos políticos: desde debatir ideas y lineamientos estratégicos hasta organizar movilizaciones o armar listas, fue un antecedente potente para las trayectorias de sus integrantes.

Entre las vertientes jóvenes que se incorporaban al peronismo y después tuvieron amplia actuación en el Ministerio del Interior estaba el FEN (Frente Estudiantil Nacional), una amalgama de organizaciones universitarias –en muchos casos de formación católica, de izquierda o nacionalistas– liderada por Roberto “Pajarito” Grabois,[29] que se “peronizó” a mediados de los años sesenta. Más tarde se fusionó con la Organización Única de

Trasvasamiento Generacional a Guardia de Hierro y, bajo el amparo de Perón, realizó trabajo territorial en distintos puntos del país (Cucchetti, 2007). Defensora de una doctrina “popular y nacional” frente al supuesto carácter “antipopular e internacional” de la izquierda, esta organización mostraba un apego absoluto al pensamiento de Perón y una marcada influencia religiosa (Tarruela, 2005; Cuccheti, 2010). Además, sería la cuna de distintos funcionarios del menemismo, entre ellos el ministro del Interior José Luis Manzano y otros cuadros de primera y segunda línea.

Años más tarde vendrían la clandestinidad de los grupos armados, la escalada de la violencia y el caos tras la muerte de Perón y durante el gobierno de Isabel (María Estela Martínez) y, luego, la sangrienta dictadura militar. Para la mayoría de estos grupos, el período 1976-1983 representó un congelamiento de la participación política y un repliegue sobre actividades profesionales o trabajos informales en una suerte de exilio interior. Pero los años transcurridos les habían enseñado un saber-hacer complejo y multifacético, además de un conjunto de relaciones y conocimiento de cuadros con los que después, de manera reiterada y bajo otros signos, habrían de cruzarse.

Además de estas trayectorias múltiples de militancia juvenil, otras vías explicarían la llegada al ministerio político tras la vuelta de la democracia. De las tres administraciones peronistas durante el período 1983-2007, la de Carlos Menem absorbió la mayor cantidad de estos cuadros en el Ministerio del Interior, seguida por la de Néstor Kirchner. Muchos otros funcionarios recorrieron los caminos del aprendizaje político en circuitos más locales del interior del país o del Gran Buenos Aires: a través de cargos públicos en municipios y concejos deliberantes, la inscripción en sindicatos o grupos profesionales, el acompañamiento de algún líder territorial o el contacto directo con peronistas de la “vieja guardia”.

Por último, cabe señalar que para los más jóvenes la inscripción en lineamientos políticos dentro del partido tuvo un carácter menos virulento. Ya fuera con la campaña de Menem cuando aún no había

triunfado en las internas, con la Renovación peronista y el gobierno de Cafiero en la provincia de Buenos Aires, o en puestos menores en provincias como Santa Fe y Santa Cruz o los municipios del conurbano bonaerense, su entrada en la política también estuvo marcada por momentos fuertes de la historia reciente y por grupos de pertenencia que sellaron –aunque de forma precaria– lealtades y prácticas específicas.

Mentores y padrinos políticos

Así como adherir a los lineamientos internos de los partidos y desempeñar un papel activo en sus disputas fue una constante remarcable en los inicios de los armadores, los mentores y padrinos juegan un rol fundamental en su entrada y permanencia en la carrera política. Como mostró el gran sociólogo estadounidense Howard Becker (2012 [1963]), el punto de inflexión del aprendizaje de ciertas actividades –en su estudio clásico, el consumo de marihuana– es el contacto con otros más experimentados que puedan guiar de distintas maneras a quien se inicia. En el caso de los armadores, cabe destacar que casi siempre hubo mentores que despertaron su interés por la historia y la política argentinas, y con más frecuencia “padrinos”[30] experimentados que acompañaron su desarrollo y su progresiva profesionalización.

Los mentores son los referentes más cercanos, esos múltiples y variables “otros significantes” (Berger y Luckmann, 2011 [1967]) que facilitan y mediatizan los primeros acercamientos al mundo de la política. Un tío o un abuelo con una profusa biblioteca de izquierda, de historia argentina o de pensamiento nacional y popular; un compañero de secundaria o de facultad que transmite la pasión por la militancia y grandes conceptos que despiertan curiosidad; un profesor dilecto que ofrece interpretaciones atrapantes sobre la cultura política y abre las puertas a un mundo desconocido hasta

entonces… Las entrevistas multiplican los ejemplos de esos caminos individuales y plurales (en el sentido que le asigna Lahire, 2011 [2001], 2002) al tiempo que revelan su regularidad. A través de sus largas charlas, sus recomendaciones de libros o documentales y sus relatos sobre acontecimientos específicos, los mentores ofician como disparadores de una búsqueda ávida y un compromiso profundo con el mundo político.

Pero si los mentores dejan huella en la vocación incipiente, los padrinos inciden en el desarrollo de las carreras, en los caminos de ascenso o descenso, en los recorridos posibles, sobre todo (aunque no de manera exclusiva) en los primeros años. En muchos casos se trata de grandes líderes que ejercen una poderosa fascinación sobre quienes se inician, de referentes centrales de un partido o de algún grupo interno que nuclea a distintos agentes. Hay algo irreductible del carisma en estos personajes, una cualidad extraordinaria y extracotidiana que suscita la entrega y el reconocimiento de un liderazgo (Weber, 2005 [1922]: 193-194),[31] que explica su capacidad de traccionar voluntades y rodearse de seguidores leales. A su vez, la cualidad de imán y la capacidad de movilizar se manifiestan en distintas escalas, con padrinos de diferente envergadura en términos relativos –desde el protagonismo en un municipio hasta la incidencia en la escala nacional; desde la influencia en una parcela del partido hasta la gravitación sobre su conjunto–. Así como el compromiso con la política se inicia o se consolida, en muchos casos, de su mano, también el acceso a los cargos estará muchas veces ligado a su protección y su cercanía.

Muchos ministros del Interior y sus segundas líneas cuentan con este tipo de vínculos, hacia arriba o hacia abajo, o en ambos sentidos. En el radicalismo, huelga decirlo, Raúl Alfonsín fue un referente casi sin parangón para múltiples dirigentes de primera línea. Dos de los ministros políticos que tuvo este partido en sus distintas gestiones provienen de su riñón: Enrique “Coti” Nosiglia y Federico Storani. Ambos líderes de la Coordinadora en tendencias rivales e incluso opuestas (en la Ciudad y la provincia de Buenos Aires respectivamente) se referencian en su liderazgo y

compartieron con él campañas, armados y decisiones íntimas. En el caso de Nosiglia, la relación fue de extrema confianza y se construyó desde los albores de los años setenta, cuando Coti era muy joven y Alfonsín disputaba a Balbín la posibilidad de constituir la fórmula presidencial de la UCR contra Perón.[32] Más tarde, en la campaña presidencial de 1983, Coti fue su mano derecha y lo acompañó en sus giras por todo el país; juntos recorrieron pueblos del interior en auto, identificando dirigentes para sumar a sus filas y evaluando la capacidad de movilización con que contaban. Esta relación, que tenía mucho de filial y a la que cada uno aportaba recursos muy distintos, no estuvo exenta de conflictos, pero fue decisiva para ambas partes (véase Gallo y Álvarez Guerrero, 2005).

En el peronismo también abundan ejemplos similares. El cuarto ministro del Interior de Carlos Menem, Gustavo Beliz, mantuvo una relación de extrema confianza y contó con la protección del riojano. Su vínculo comenzó hacia el final de la dictadura, cuando Menem era un caudillo que había gobernado su provincia hasta 1976 y luego había sido encarcelado durante un tiempo por los militares, y Beliz era un joven estudiante de Derecho. El encuentro se produjo por intermedio de un compañero de facultad de Beliz que en 1981 tenía llegada a Menem por contactos de su padre. Desde entonces, Beliz, que trabajaba como periodista deportivo en El Gráfico, comenzó a acompañar a Menem a distintas reuniones, leía con él los diarios y analizaba la coyuntura política. Más tarde, cuando se lanzó la campaña interna del peronismo para dirimir la candidatura presidencial entre Menem y Cafiero, lo acompañó por distintos pueblos del país; hizo otro tanto en la campaña presidencial de 1989, además de escribirle los discursos. El vínculo entre ambos llegó a ser muy estrecho, quizá por su carácter temprano, cuando todavía muchos de los dirigentes fundamentales del partido apostaban a la Renovación:

Yo era muy joven, calculá que tendría 19 años. Menem era para mí la imagen de un caudillo de provincia, con las patillas por acá…

Facundo Quiroga y todo eso… Lo que me impactó siempre es que vivía en un departamentito muy humilde en Cochabamba y Jujuy, al cual fui durante muchos años, a las cinco, a las seis de la mañana a leerle los diarios del día […] Y me impactó su imagen del interior profundo y esa cosa de austeridad que tenía en ese momento. Hacía poco que estaba libre, andaba con lo puesto, tenía mucha personalidad. Éramos pocos los que estábamos al principio con él, éramos muy poquitos; en un principio él estuvo en la Renovación Peronista, pero luego se enfrenta con Cafiero. Y en la interna con Cafiero no era el favorito; éramos realmente muy pocos al principio los que estábamos con Menem (Gustavo Beliz, ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 13/7/2011).

Además de estos padrinos que los llevaron sin escalas a cargos de primer orden en el Ejecutivo nacional, hubo otros que funcionaron como iniciadores y transmisores de conocimiento y propiciaron la ocasión de intervenir en negociaciones decisivas y atravesar pruebas relevantes. Los dos integrantes de la fórmula presidencial del peronismo derrotada en 1983, Ítalo Luder y Deolindo Bittel, fueron padrinos de distintos armadores políticos. El propio Carlos Corach fue apadrinado por Bittel, a quien le dedicaría muchos años más tarde su libro de memorias en estos términos:

A Deolindo Felipe Bittel, presidente a cargo del Partido Justicialista entre 1976 y 1983; austero, humilde y valiente, mantuvo la dignidad del justicialismo en los más dramáticos momentos de nuestra historia contemporánea. Enumerar sus incontables enseñanzas y ejemplos sería imposible, basta destacar que de él aprendí (Corach, 2011; cursivas en el original).

También Alberto Iribarne, viceministro de Carlos Corach entre 1995 y 1997, fue su protegido en esos años. Iribarne y Corach eran los encargados de negociar el cierre de listas en nombre de Bittel, con los tironeos entre las distintas ramas del peronismo –donde el sindicalismo aún tallaba fuerte– que ese acuerdo implicaba. Gerardo Conte Grand, uno de los hombres claves de Ítalo Luder, organizó su campaña en el interior del país y condujo las últimas negociaciones para definir la fórmula presidencial Luder-Bittel cuando todavía estaba en duda.

Los ejemplos abundan y en algunos casos ilustran cómo influyen los padrinos sobre las decisiones de carrera para el futuro, tanto en las derrotas como en los triunfos, en los enfrentamientos y exclusiones como en las afinidades y las oportunidades de conservar espacios a lo largo del tiempo. En todo caso, los padrinos políticos proveen un encuadramiento, contactos, caminos de ascenso y consolidación, como asimismo la posibilidad de experimentar de cerca las decisiones y encrucijadas del centro del poder. Los primeros éxitos electorales y las primeras derrotas, dos aprendizajes fundamentales de la carrera política, suelen hacerse de la mano de estos referentes o a su sombra. Como ya dijimos, esa primera entrada no predice el rumbo que se tomará después: de hecho, los grandes líderes reclutan seguidores dispares, tanto en sus estilos y modos de hacer política como en sus posicionamientos ideológicos y sus competencias distintivas. Esto se debe a que necesitan destrezas y recursos variados para crecer políticamente y, más aún, para la ardua tarea de gobernar. La cercanía de Alfonsín con Nosiglia y Storani constituye un buen ejemplo de esto.

Esta entrada a los grandes escenarios de la política de la mano de padrinos vuelve explícito otro de los saberes prácticos fundamentales de este ámbito: el valor relativo de responder a alguien (y sus efectos provechosos o desfavorables en distintas coyunturas) y, más tarde, el de “tener gente”, contar con operadores leales, aquellos que según la jerga de los políticos “son de tal” y colaboran con su construcción de poder. Estos aprendizajes de la profesión política solo pueden adquirirse en la práctica. Tal como

muestra Claudio Benzecry (2012) respecto de los fanáticos de la ópera en el teatro Colón, donde los novatos se dejan guiar por los más avezados para aprender el código establecido (los momentos para aplaudir, hacer silencio o incluso abuchear), los aprendizajes políticos también requieren guías y señalamientos personalizados. Los padrinos políticos ofrecen una posición desde la cual tomar decisiones, sumar experiencias y atravesar pruebas, así como una lectura particular de esas situaciones y desafíos, con la cual en muchos casos se mantendrá un diálogo duradero.

Primeras pruebas y habilidades adquiridas

Dirigir la mirada hacia los primeros años de formación y experiencia política permite distinguir instancias y modalidades concretas de transmisión y apropiación de saberes no formalizados pero que los participantes dominan con soltura y determinación. Ante una mirada sustancialista de las elites políticas –que cuantifica su origen social, su educación formal o su pertenencia a ciertos círculos e infiere resultados fijos a lo largo del tiempo–, nos interesa ver las trayectorias de estos dirigentes en movimiento y evaluar cuánto de esos itinerarios previos incide luego en la capacidad de tomar decisiones, enfrentar pruebas de distinto tipo y dominarlas con éxito. Así como para ser médico no basta con estudiar una carrera universitaria, sino que es menester hacer una residencia y tener contacto con pacientes, los políticos llegan a serlo al cabo de una serie de experiencias y desafíos, de una carrera moral (Becker, 2012 [1963]),[33] de “una sucesión de realizaciones, de posiciones, de responsabilidades, incluso de aventuras que, a la vez, son interpretadas subjetivamente […] en función de reglas y representaciones de la profesión en cuestión” (Offerlé, 2011: 88).

Si las elecciones y el voto son objeto privilegiado de la ciencia política, el abordaje de su “cocina” –el modo en que se deciden los

participantes y se establecen las candidaturas– es central para comprenderlas. A menudo los grupos donde se procesan estas decisiones son restringidos y su carácter relativamente secreto y opaco para el gran público, por lo que es difícil observar estas instancias decisivas del proceder político. Pero si bien permanecen como un espacio casi siempre inaccesible para los observadores externos, constituyen un pasaje obligado, una experiencia formativa central y una instancia constante de puesta a prueba para los participantes.

Disputar espacios, integrar listas mediante acuerdos o presiones (o ambas cosas a la vez) y demostrar capacidad de movilización en votos o recursos de todo tipo son aprendizajes que los armadores políticos realizan temprano. Su acervo será reactualizado a lo largo del tiempo en los distintos cargos que ocupen y tendrá un valor relevante en el ministerio político, que organiza las elecciones y se encarga de monitorear las listas del oficialismo en distintos puntos del territorio.

La participación en la definición de listas ocurrió dentro de la política universitaria, partidaria o sindical, tanto para elecciones abiertas a cargos públicos como para elecciones internas de los partidos (el Consejo Nacional del PJ, la Convención Nacional de la UCR, etc.). Por ejemplo, el ministro del Interior entre 1993 y 1995, Carlos Ruckauf, había sido secretario del Sindicato del Seguro antes de la dictadura y luego de integrar esa lista sindical ocupó –por intermediación del poderoso gremialista metalúrgico Lorenzo Miguel– la cartera de Trabajo durante el gobierno de María Estela Martínez de Perón. En materia de cargos partidarios, los radicales tienen múltiples anécdotas sobre las primeras negociaciones y las astucias para dirimir elecciones en su organización. Los acólitos de Nosiglia recuerdan el éxito que tuvo su lista de la Coordinadora Capital en las elecciones internas de 1985, dos años antes de que llegara al cargo de ministro. En esa ocasión ganó en 24 de las 28 parroquias del distrito al vencer al sector histórico que reunía a balbinistas y alfonsinistas moderados, y logró proyectarse sobre la Coordinadora de la provincia de Buenos Aires agregando

candidatos propios a una lista cuyos líderes no le tenían ninguna simpatía. Algunos peronistas, por su parte, se refieren con particular énfasis a la confección de la lista para las primeras elecciones de la restauración democrática, dirimida en el congreso nacional del partido de 1983 en el Teatro Cómico. Allí, Carlos Corach y Gerardo Conte Grand procuraron cuidar los intereses de sus padrinos (Bittel y Luder) y evitaron que la transcripción de los responsables de cada cargo partidario quedara en manos del apoderado del partido, Torcuato Fino, vinculado con los gremialistas.

Así, los futuros armadores políticos aprendieron a organizar una elección, a movilizar los recursos necesarios y también a rebatir los criterios establecidos cuando no los favorecían. Las jerarquías que se toman en cuenta para integrar las listas de candidatos suelen ser informales, en tanto no están escritas en ningún reglamento interno, pero se las conoce y se las respeta. Un ejemplo fue el histórico reparto de “tres tercios” en el peronismo para las listas de legisladores nacionales –entre las ramas política, sindical y femenina– antes de la debacle del poder de su pata sindical, iniciada con la Renovación y coronada por el menemismo (Levitsky, 2005). En el radicalismo, que posee reglas más institucionalizadas, una larga tradición de líneas internas y un formato organizacional que privilegia el liderazgo partidario frente al liderazgo electoral o la popularidad en el espacio público, los resultados de las convenciones siempre fueron determinantes (Persello, 2007; Carrizo, 2011).

Uno de los referentes más jóvenes del gobierno de la Alianza evoca los años de militancia en Franja Morada durante el gobierno menemista y la experiencia de disputar el poder a los “dueños” del partido radical. En esa época de hegemonía peronista a nivel nacional, los jóvenes de Franja Morada advirtieron que, tras el gobierno de Raúl Alfonsín, la UCR había perdido su poder y su caudal de votos y que los integrantes de “la Franja” representaban su último bastión exitoso: las universidades públicas. Por lo tanto, contra los lugares marginales que les ofrecían en las listas de

candidatos, reclamaron ocupar más puestos y tener mayor protagonismo en la campaña:

Y en esta etapa de mayor debilidad para el radicalismo, donde todas las provincias menos cuatro o cinco eran gobernadas por peronistas, con mayoría del PJ en el Congreso, la UBA y la Franja Morada en particular ocuparon un rol muy protagónico. Más protagónico de lo que corresponde en términos teóricos […] Y asumimos algo que nunca estuvo dentro de los planes de las tradiciones partidarias. Es decir, en el partido decían "qué bueno que la Franja gane", pero a la hora de designar candidatos u ocupar espacios éramos "los pibes de la facultad". Pero nosotros éramos los únicos que resistíamos, entonces yo empecé a plantearles: "No, muchachos, ¡pará! ¿Cómo es? Somos los que estamos… Nos toca a nosotros". Con un agregado ambivalente, que es que la generación que nos conducía era una generación joven […] Los líderes de la Coordinadora nos llevaban veinticinco años; eran jóvenes. No eran viejos. Habían sido gobierno en el 83 pero estaban para seguir […] Eso sin duda fue un factor adicional de conflicto, porque nosotros éramos los pibes que veníamos a exigir ser parte de las decisiones… Porque nosotros decíamos "Pará, ¡el único lugar donde las banderas del radicalismo son exitosas, donde son avaladas por la opinión pública a través del voto y se gestiona es acá!". […] Hubo muchos conflictos de esa naturaleza. Porque si bien nosotros éramos respetuosos, disciplinados y qué sé yo, las reglas de juego no nos favorecían y además no estaban bien (subsecretario del Interior y secretario de Asuntos Políticos durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 17/2/2012).

El papel que ocupan las organizaciones juveniles o estudiantiles en cada organización partidaria y las relaciones que establecen con las dirigencias es disímil y varía en gran medida según los resortes de poder de que disponen. La excelente investigación de Juan

Grandinetti sobre Jóvenes PRO muestra la división del trabajo adentro del partido en que se inserta aquella organización, la poca autonomía de sus miembros respecto de los líderes y la percepción de los propios militantes sobre su escasa posibilidad de decisión que, por momentos, los condena a “jugar a hacer política” (Grandinetti, 2015). En el caso de Franja Morada, como manifestaba el exfuncionario entrevistado, la posibilidad de cuestionar las reglas y jerarquías dentro del partido dependía del peso específico que detentaban, de la fuerza que podían mostrar ante los viejos (y sin embargo “jóvenes”) líderes. Esa fuerza para negociar radicaba en los votos que conseguían en las universidades, en la “caja” a la que accedían por esos medios, en los recursos materiales e inmateriales que podían movilizar desde ese espacio. La negociación era tensa, plagada de argumentos y pruebas de fuerza (Lemieux, 2007). Y esta sería una habilidad fundamental para los armadores políticos: movilizar a la vez persuasión y coacción, calibrándolas en función de los contextos.

Así como tener experiencia en elecciones de distinto nivel reporta importantes conocimientos y lograr éxito de manera reiterada constituye una carta de negociación, haber atravesado derrotas constituye un hito básico de la profesión política. El recorrido por las trayectorias de estos dirigentes multiplica las internas donde fallaron, las alianzas que proyectaron y no prosperaron, las elecciones en que esperaron otro resultado. Y a partir de esas experiencias las solidaridades se refuerzan o se redefinen, los grupos vuelven a tomar forma, los dirigentes aprenden a digerir las derrotas y evaluar las estrategias para el futuro, además de internalizar el autocontrol que esas situaciones exigen.

Junto a estos aprendizajes, los políticos adquieren hábitos cotidianos, códigos compartidos –como veremos en el próximo capítulo– y saberes de todo tipo. En el transcurso de campañas electorales o en la actividad parlamentaria, por ejemplo, toma forma una carrera que en muchos casos no conoce horarios, que ocupa todo el día y gran parte de la noche, que exige trasladarse por todo el país o sesionar hasta la madrugada. Se trata a menudo de una

dedicación a tiempo completo y de por vida, que expresa la doble cara de la vocación política: a la vez un oficio, con ciertos rudimentos y competencias necesarias, y una actividad apasionada, una relación libidinal con el poder (Mahler, 2006).

Amalgama de intereses, ideales, pujas por poder y por cargos, cálculos pragmáticos y motivaciones profundas; los profesionales de la política viven “de” y “para” esta actividad, que se convierte en una profesión que invade todos los ámbitos de sus vidas. Como constata un dossier reciente sobre trabajo político en América Latina, “para quien vive de la política, el límite que separa la jornada laboral del tiempo de ocio o de la vida familiar suele ser difuso, y todo momento de la vida cotidiana, incluso la actividad familiar, sería potencialmente un recurso político” (Hurtado, Paladino y Vommaro, 2018: 13). En las entrevistas con dirigentes, sus relatos insisten sobre esta dedicación full time que puede fagocitar la vida familiar y tiende a volver indistinto el tiempo laboral del tiempo de ocio, pero ofrece a la vez satisfacciones equivalentes. Un político radical, cuyo padre fue también ministro y diputado, se refiere en estos términos a su dedicación y la de sus referentes:

Mi padre tenía –me acuerdo– 81 años, estaba enfermo y demás, y se ponía su mejor traje cuando iba a dar una charla sobre el gobierno de Illia. Por ahí en un comité con luces mortecinas, y vos decís “¿Cómo hace esto? ¿De dónde saca las fuerzas?”, y bueno… es eso, ¿viste? Es eso. […] Yo no me quejo, volvería a hacerlo, es mi vocación política. Como decía Alfonsín: “A nosotros nos sacan con las patas para adelante de la política” (ministro del Interior durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 3/9/2009).

O, como afirma el ministro estrella de Carlos Menem en su libro de memorias, “ser peronista es estar haciendo política las 24 horas del día” (Corach, 2011: 10). Se refiere, claro está, a los políticos

peronistas y no al común de sus adherentes. Otro exfuncionario me decía que, aun cuando implicara resignar horas de la vida familiar y espacios íntimos, la política era “una droga”: “Que te llamen, que te consulten, estar en el centro”, todo eso reviste un carácter adictivo para los dirigentes. Por tanto, debía desconfiar de quienes dijeran lamentar demasiado ese costado absorbente del trabajo que es, en gran medida, su condición de posibilidad (sobre todo si se busca construir una posición dominante). Los armadores son, en términos generales, “animales políticos”. Y, como veremos a continuación, eso es lo que dicen sus carreras.

Tipos de reclutamiento en un ministerio sin outsiders

Las carreras electorales de los ministros del interior como signo distintivo

Las carreras políticas constituyen otro punto de mira para comprender la socialización constante y plural de los armadores políticos. Estas carreras constituyen una vía de acumulación y consolidación de capitales valiosos en el mundo político. El análisis de la cantidad y calidad de los cargos ocupados, como del modo de acceso a ellos, permite establecer ciertas constantes, perfiles típicos y recursos destacados en distintas áreas estatales. Si bien los ministros y secretarios siempre son nombrados en forma directa por el presidente (o por el ministro en el segundo caso), su designación depende de criterios singularmente distintos según el ministerio del que se trate. De acuerdo con Scherlis (2009), los partidos en la Argentina funcionarían cada vez menos como generadores de cuadros, y la constitución de los equipos estaría a cargo de redes de expertise profesionales o redes de confianza de líderes personalistas. Al observar la composición de los gabinetes queda claro que esas distintas canteras de reclutamiento presentan afinidades electivas diversas con los ministerios políticos, económicos o sociales.[34]

Cuadro 1.1. Ministros del Gabinete Nacional según cargos públicos en su trayectoria previa (1983-2007)

Ministerio	Promedio de cargos electivos	Promedio de cargos no
Interior	2,6	2,1
Defensa	1,7	3,4
Jefatura de Gabinete	1,1	3
Trabajo	1	1,5
Desarrollo Social/ Salud y Acción Social/ Salud	1	1,9
Educación y Justicia / Educación / Justicia	1	2,3
Relaciones Exteriores y Culto	0,6	2,5
Economía	0,6	3,2
Obras y Servicios Públicos/Planificación Federal	0,3	2

Fuente: Base PIP elites (Castellani) y proyecto “Sociohistoria del Gabinete nacional” (Heredia, Gené y Perelmiter).

Lejos de la presencia de outsiders o recién llegados que puede constatarse en otros espacios gubernamentales, y en especial en algunos ministerios, aquí primaron los políticos altamente profesionalizados. En comparación con todo el Gabinete nacional, sus largas carreras políticas, a las que nos referiremos en seguida, fueron la excepción y no la regla. Como muestra el cuadro 1.1, los ministros del Interior tienen en su trayectoria previa un promedio de 2,6 cargos electivos, superando con creces el promedio del resto de los ministros. Sus cargos no electivos también son considerables (en promedio 2,1), aunque ese número no constituye el rasgo saliente al compararlos con sus pares. Por el contrario, es en los ministerios económicos donde la carrera administrativa y los cargos públicos de designación directa resultan más relevantes, mientras que en el ministerio político la carrera electoral alcanza su pico más alto.

Los ocupantes de las primeras y segundas líneas del Ministerio del Interior son sin duda profesionales de la política, algo que se determina en función del tiempo que llevan en el mundo político y de la cantidad de cargos que tienen en su haber (Codato y Domigos Costa, 2011). Pero existen definiciones más amplias, como la que propone el politólogo italiano Mattei Dogan, en la que se distinguen cuatro rasgos:

Primero, una vocación precoz por la política. Segundo, una larga presencia en el foro político, es decir, una larga carrera política. Por otra parte, sus recursos provienen esencialmente, incluso exclusivamente, de las funciones políticas que ejercen. Por último, su capacidad política consta de múltiples cualidades, pero ninguna tiene que ser excepcional, justamente porque se requieren muchas: tener buena presencia, hablar bien, saber negociar, cultivar el compromiso, evitar la arrogancia, saber tomar una decisión (Dogan, 1999: 171-172).

Los armadores de Interior siguen esa definición punto por punto.

Largas carreras, espíritu de cuerpo y “agencias refugio”

Como vimos, se trata de agentes que iniciaron temprano su militancia política, pero que además nunca se alejaron de la vida partidaria, encadenaron cargos de todo tipo en los distintos niveles de gobierno y desarrollaron un saber-hacer que los emparenta profundamente. Solo a modo de ejemplo, recordemos las trayectorias de los primeros ministros del Interior de Alfonsín, Menem, De la Rúa y Kirchner. El primero, Antonio Tróccoli, era un dirigente histórico del partido que había seguido el cursus honorum caro a la Unión Cívica Radical. Afiliado al radicalismo desde los 18 años, fue diputado entre 1963 y el golpe de Estado de 1966, nuevamente diputado y presidente del bloque radical en la Cámara Baja entre 1973 y el golpe de 1976, además de ocupar numerosos cargos partidarios. Este balbinista se posicionó junto a Juan Carlos Pugliese como uno de los precandidatos a presidente del sector tradicional de la UCR de cara a la apertura democrática (Luna, 2003: 126), pero los actos multitudinarios de Alfonsín a fines de 1982 lo persuadieron de bajar su candidatura y apoyar al nuevo líder indiscutido del radicalismo.[35] Por su parte, el primer y breve ministro del Interior de Carlos Menem, Eduardo Bauzá, había sido secretario de Desarrollo de Gobierno durante su gobernación en La Rioja entre 1973 y 1976, y un año antes de la vuelta de la democracia había participado en 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 cuanto al ministro inicial de la Alianza, Federico Storani, era un hombre de larga tradición en las filas de la UCR. Hijo de un renombrado dirigente radical, había militado desde joven en Franja Morada, había sido uno de 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 fue electo diputado nacional en cuatro ocasiones (1983-1987, 1987-1991, 1993-1997, 1997-1999) y si bien siempre estuvo en la "vereda contraria" a De la Rúa dentro del partido, sus vínculos comenzaron a estrecharse tras su común oposición al Pacto de Olivos (Obradovich, 2019). Por último, el ministro del Interior durante toda la presidencia de Néstor Kirchner, Aníbal Fernández, era un político experimentado del conurbano bonaerense. Desde 1983 había sido asesor y secretario en el Congreso de la provincia de Buenos Aires y los Concejos Deliberantes de Quilmes y Florencio Varela; luego 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 provincia durante la gobernación de Carlos Ruckauf. Su cercanía a Eduardo Duhalde lo llevaría, durante su presidencia de transición, a ocupar el cargo de secretario general de la Presidencia y luego el de ministro de la Producción.

Cuadro 1.2. Ministros del Interior según trayectoria previa (1983-2007)

Año de asunción	Ministro	Presidente	Cargos previos
1983	Antonio Tróccoli	Alfonsín	Diputado nacional, 1963-
1987	Enrique C. Nosiglia	Alfonsín	Subsecretario de Acción
1989	Juan Carlos Pugliese	Alfonsín	Senador provincial, Buen
1989	Eduardo Bauzá	Menem	Secretario de Desarrollo
1989	Julio Mera Figueroa	Menem	Diputado nacional, 1973-
1991	José Luis Manzano	Menem	Diputado nacional, 1983-
1992	Gustavo Beliz	Menem	Presidente del Instituto N
1993	Carlos Ruckauf	Menem	Ministro de Trabajo, 1975
1995	Carlos V. Corach	Menem	Convencional nacional, 1
1999	Federico Storani	De la Rúa	Diputado nacional, 1983-
2001	Ramón Mestre	De la Rúa	Secretario de Salud, Córd
Año de asunción	Ministro	Presidente	Cargos previos
2001	Miguel Ángel Toma	Puerta	Diputado nacional, 1985-
2001	Rodolfo Gabrielli	Rodríguez Saá - Camaño - Duhalde	Asesor económico de dip
2002	Jorge Matzkin	Duhalde	Subsecretario de Econom
2003	Aníbal Fernández	Kirchner - Fernández de Kirchner	Asesor de la Comisión de

Como muestra el cuadro 1.2, si observamos quiénes ocuparon el puesto de ministro entre 1983 y 2007, con excepción de los dos casos particulares y diferentes entre sí de Enrique Nosiglia y Gustavo Beliz, la proliferación de cargos es la norma. Por un lado, la experiencia en el Congreso es recurrente: de los 16 ministros del período, 14 tuvieron experiencia parlamentaria y se desempeñaron como senadores o diputados a nivel nacional (en 10 casos) y/o provincial (en 5 casos). En este sentido, casi todos fueron candidatos en listas partidarias y ganaron elecciones, participaron en la presentación y negociación de leyes, e incorporaron el manejo de las reglas no escritas que es fundamental en el mundo parlamentario (Mustapic, 2000). Algunos incluso ganaron más de una elección y ocuparon bancas en el Congreso en distintos períodos. En un país donde la reelección en estos puestos es rara (Lodola, 2009; Jones y otros, 2001), algunos ministros de esta cartera fueron legisladores experimentados. Jorge Matzkin fue cuatro veces diputado nacional y una vez diputado provincial, cargos que desempeñó durante más de diecinueve años; Miguel Ángel Toma fue cuatro veces diputado nacional y ocupó su banca en el Congreso durante quince años, solo 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). Otro tanto puede decirse de los exministros radicales: Juan Carlos Pugliese fue senador nacional y provincial, además de dos veces diputado nacional; Federico Storani fue tres veces diputado nacional y presidió el bloque de la UCR entre 1995 y 1999. El paso por el Congreso fue relevante para estos armadores políticos, porque allí gestaron complicidades y aprendieron usos y costumbres, hicieron favores y generaron deudas, adquirieron criterios de reconocimiento, autoridad y persuasión esenciales para la interacción entre pares:

El ministro del Interior debe tener una muy buena formación política y un muy buen nivel de relación. Los miembros del Gabinete casi siempre vienen del Parlamento, porque las relaciones con el Parlamento son muy relevantes, hay que conocer el métier del Parlamento. […] Y hay que tener mucho conocimiento personal de los protagonistas, porque algunas cosas las sacás por amistad, por relación personal (ministro del Interior durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 3/9/2009).

La experiencia del Congreso es fundamental, porque tenés que verticalizar a pares… Verticalizar a pares es, no digo una ciencia, pero sí una habilidad; hace falta desarrollar una cierta destreza, una cierta habilidad porque no está dirigiendo el general al soldado, sino el par al par. Entonces la conducción es pura persuasión. No podés mandar. ¡Todo persuasión! Y hay personajes de los más diversos que te puedas imaginar… así que son horas, tiempo, paciencia. Había veces que me daban ganas de retorcerle el pescuezo a más de uno o una. Pero, bueno… (viceministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y ministro del Interior durante la presidencia de Eduardo Duhalde, entrevista con la autora el 25/6/2012).

Algunos de estos exministros habían ocupado antes cargos ejecutivos: dos de ellos fueron gobernadores de provincias grandes (Córdoba y Mendoza), y uno fue también dos veces intendente de Córdoba capital, mientras otro lo sería de uno de los municipios más poblados del conurbano bonaerense (Quilmes). A la nutrida trayectoria parlamentaria de estos ministros políticos se suma una participación importante en equipos de gobierno en los niveles subnacionales. Por tanto, dispusieron de una experiencia significativa para el manejo del presupuesto y la agenda política, la jerarquización de temas y opciones de política pública, la articulación y negociación con diferentes sectores, la concepción e implementación de estrategias para garantizar la gobernabilidad.

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. Muchos se habían

desempeñado también como asesores, embajadores sin carrera diplomática o directores de organismos descentralizados; en fin, en distintos puestos a los que accedieron gracias a la posición que ocupaban en los entramados partidarios, a una expertise específica y/o a la confianza de otros pares con poder de decisión. Todo ello propició un conocimiento de la administración pública desde sus entrañas, de los caminos posibles para implementar decisiones, de sus obstáculos y atajos.

En suma, el recorrido por las trayectorias previas a la llegada al cargo de estos ministros muestra con claridad que no se trata de políticos intermitentes u ocasionales sino de personajes con una nutrida combinación de cargos electivos y de designación política, con experiencia en distintos niveles de gobierno, y en muchos casos con un ejercicio ininterrumpido de estas tareas, o solo detenido por las sucesivas dictaduras militares que fragmentaron sus carreras. Casi por definición –aunque con dos excepciones muy particulares, a las que nos referiremos en otros capítulos–, el ministerio político fue otorgado a profesionales en el sentido fuerte del término, especialistas dedicados a la política a tiempo completo, con larga permanencia en ese ámbito.

Esas extensas carreras políticas garantizaron a sus miembros un conocimiento del funcionamiento del Estado y el manejo de las instituciones, pero también una cercanía con los actores políticos señalada como imprescindible por los distintos miembros del ministerio, más allá de la época en que se desempeñaron. De hecho, “venir de la política” y ser reconocido por sus protagonistas como alguien de ese mundo es un elemento que consideran excluyente para desempeñarse con éxito:

Tiene que ser alguien que viene de la política, con un profundo conocimiento de ese mundo, y que en lo posible conoce a los principales actores 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 con prestigio suficiente para ser interlocutor de personas tan destacadas como 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 presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 29/7/2009).

Un buen ministro del Interior debe tener una fuerte formación política general y una trayectoria política larga para poder haber tenido relaciones con los actores, porque siempre los que son gobernadores, jefes de las bancadas parlamentarias, son experimentados, y los experimentados se hacen en años (subsecretario y luego secretario de Provincias durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 27/5/2009).

Un buen ministro del Interior es un hombre con una vasta experiencia política que tiene trato personal con todos los gobernadores. La ductilidad, el equilibrio y la habilidad política pasan a ser elementos sustantivos. Pero también el conocimiento y la confianza, que solo se logra después de años de militancia política (secretario de Seguridad Interior durante la presidencia de Carlos Menem y ministro del Interior durante la crisis de 2001, entrevista con la autora el 30/10/2009).

Si bien los políticos no tienden a representarse como parte de una profesión (Boelaert, Michon y Ollion, 2017; Damamme, 1999), identifican el sentido práctico que los une más allá de las fronteras partidarias y pertenencias ideológicas. Por eso destacan constantemente el rol central del ministerio político y la importancia de que sea ocupado por alguien que esté familiarizado con sus actores, con los intereses que allí se dirimen y con las rutinas seculares que implica esa tarea. No es casual que todos reivindiquen la experiencia prolongada y que insistan en que ese saber-hacer solo se construye con los años. Tampoco es casual que el paso por el Congreso sea la regla: en sus pasillos los actores se frecuentan, conocen sus estilos y desarrollan un lenguaje común, cierta camaradería y espíritu de cuerpo. Las entrevistas muestran esa estima y confianza mutua que atraviesa a los distintos políticos por el hecho de ser políticos, las anécdotas que los acercaron, las chicanas que se hicieron en el

recinto y de las que se retractaron en privado, las veces que pidieron favores a un contrincante político y los consiguieron. En fin, se trata de un vínculo de estima y reciprocidad que se construye aun estando en veredas opuestas, que se teje poco a poco entre quienes juegan el mismo juego.

Esa camaradería con pares y adversarios hace que a veces puedan atenuarse las discontinuidades en sus carreras. La carrera política es en gran medida imprevisible y conlleva una fragilidad casi constitutiva: se sabe cuándo empieza, pero no hasta dónde se podrá avanzar. Todos comparten una incertidumbre importante en relación con los cargos y la posibilidad de vivir "de" la política. Así lo evoca uno de los "jóvenes estrella" de la generación alfonsinista que vio truncadas sus expectativas políticas tras los sucesivos reveses del radicalismo:

Nosotros decimos, conversando con amigos políticos de esa edad y evaluando lo que hicimos, nuestros aportes, de qué cosas estamos orgullosos y conformes, qué cosas creemos que nos faltaron: lo que como generación política nos costó recuperarnos de la caída de Alfonsín, nuestro alejamiento de De la Rúa… Nosotros fuimos una generación con mucha preparación, mucha experiencia militante, mucha experiencia política, que en cualquier parte del mundo habría tenido capacidad de desarrollo y participación en el Estado. Sin embargo, la caída de Alfonsín por un lado, y los años del menemismo, más que la vuelta del radicalismo viene del lado de De la Rúa, que en general no convocó a nuestra gente, hizo que muchísimos de nosotros, que veníamos con altísimos niveles de exposición y de experiencia y capacitación para la cosa pública, no hayamos tenido tanto nivel de participación o un curso más sostenido en el Estado (viceministro del Interior durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 1/10/2009).

Si la política es un medio de vida, es clave encontrar una forma de conjurar la incertidumbre constitutiva de esta carrera. El trabajo de campo muestra que existen múltiples ejemplos de agencias estatales "refugio", organismos donde los políticos de primera y segunda línea pueden aspirar a nombramientos mientras su partido –o la fracción interna en que se inscriben– no está en el poder. Auditorías, organismos descentralizados, asesorías y agencias múltiples en los distintos niveles del Estado sirven de espacio de trabajo a esos profesionales de la política, al tiempo que refuerzan el espíritu de cuerpo con sus pares (del propio partido o de otros) que les facilitaron los nombramientos.

Cabe notar que las largas trayectorias a las que nos referimos en este capítulo no están exentas de inconsistencias y sinuosidades. Por el contrario, varios dirigentes de primera y segunda línea del ministerio circularon por distintos espacios partidarios o lineamientos internos de los partidos políticos, participaron en distintos gobiernos o adoptaron posiciones ideológicas contradictorias en el transcurso del tiempo. Así lo muestra, por ejemplo, el amplio pasaje de la militancia de izquierda de los años setenta al apoyo entusiasta del neoliberalismo en los noventa; o los dirigentes que trabajaron en la última campaña presidencial de Carlos Menem en 2003 y se incorporaron unos meses más tarde al gobierno de Néstor Kirchner. Lo mismo ocurre con algunos jóvenes de la Franja Morada cercanos al alfonsinismo que devinieron actores fundamentales del entorno delarruista y se opusieron abiertamente a las medidas y políticas propuestas por su antiguo líder.

En este sentido, si una de las hipótesis que guían los estudios clásicos sobre las elites gubernamentales sostiene que el análisis de las propiedades sociales, la socialización política y los modos de reclutamiento de sus miembros contribuyen a comprender el tipo de intervención estatal que estos actores tienen mayor probabilidad de llevar adelante (Mathiot y Sawicki, 1999: 6), este programa se revela problemático para pensar las elites políticas en la Argentina. El movimiento zigzagueante de diversos participantes en el campo político obliga a tomar recaudos ante estos enfoques, pero también abre nuevos espacios de indagación. Por un lado, esa sinuosidad o incoherencia de las trayectorias se encuentra en sintonía con la historia argentina, mucho más ligada a crisis sucesivas y programas de pretensiones "refundacionales" que a largas continuidades o reformulaciones menores de los rumbos emprendidos. Por otra parte, las "inconstancias" o cambios de rumbo son parte de la práctica política en el mundo entero, y las fronteras entre lo que se entiende por "lealtad" y "traición", por "rigidez" o

“flexibilidad”, lejos de ser fijas e inalterables, constituyen un objeto fundamental de negociación que requiere un trabajo activo de los partidos y de los propios políticos tanto para sancionarlas o cuestionarlas como para explicarlas y justificarlas (Gaïti, 2001). En consonancia con sus trayectorias inestables, la “adaptabilidad” no es tan criticada entre los armadores políticos, que en cambio penalizan otras prácticas entendidas como oportunistas o deshonestas, entre ellas denunciar o criticar la gestión en la que se participó una vez que se la abandona, o acordar algo entre pares y no cumplir lo pactado.

A modo de cierre: procesos de aprendizaje de la política como oficio y como profesión

Los caminos para devenir político son múltiples. Están quienes llegan a esa actividad desde el mundo del espectáculo o el deporte, desde las empresas o el tercer sector, desde una profesión experta o un espacio público de reconocimiento. Están los que se vuelven reconocidos a partir de un hecho particular de sus biografías, como los familiares de víctimas o los militantes de causas específicas, que irrumpen por esa vía en la escena pública y luego en la política partidaria. En suma, distintas trayectorias y atributos pueden volverse recursos políticos valorados para participar en política según el momento histórico.

Pero ese tipo de caminos externos nunca priman en los armadores políticos. En consonancia con los desafíos que enfrenta el Ministerio del Interior –los cuales suponen entablar negociaciones con actores políticos en distintas escalas, planificar estrategias para garantizar la gobernabilidad y reproducir el poder del gobierno– sus ocupantes son experimentados políticos que han hecho de esta práctica una profesión duradera.

Al estudiar estos mundos de formación política, la dimensión de género se impone. ¿Para ser armador político hay que ser varón? La cartera de Interior, como la Jefatura de Gabinete, es una de las pocas que aún no fue ocupada por una mujer. Si bien otros ministerios históricamente considerados “masculinos”, como los de Economía, Industria, Seguridad o Defensa (Escobar-Lemmon y Taylor Robinson, 2009) ya fueron comandados por ministras, en Interior nunca hubo una mujer ni se rumoreó jamás la llegada de una a ese cargo. Si observamos lo que ocurrió en las segundas líneas, de los 181 secretarios y subsecretarios de Estado designados durante el período estudiado, solo 19 fueron mujeres.

Sin duda hay algo de este mundo que resultó hasta la actualidad singularmente masculino, tanto en la forma de la camaradería como en las presiones o aprietes que allí circulan. Pero este dato debe ponerse en contexto. Ciertamente no era lo mismo la participación de mujeres en política en los años ochenta que hoy. Su protagonismo público creció de manera notable y su acceso a cargos de poder está en constante desarrollo. La bibliografía ha mostrado con claridad que las leyes de cupo o cuotas de género, materia en que la Argentina es pionera, aumentaron notablemente la inclusión de mujeres en el Congreso, pero también tendieron a encarrilarlas en carreras parlamentarias, en tanto su acceso a cargos ejecutivos en todos los niveles (nacional, provincial, municipal) continúa siendo infinitamente menor (Caminotti, 2013). Con todo, incluso en esas posiciones de poder avanzan de manera sostenida y cabe esperar que continúen en esa línea. Aun cuando, por sus características, el Ministerio del Interior parece menos permeable a la llegada de mujeres a su cúspide, las que ocuparon cargos en sus segundas líneas tienen amplias trayectorias políticas que las emparentan con sus pares masculinos. Se trata de mujeres con amplia militancia, que ocuparon lugares de jerarquía en organizaciones que van desde Montoneros hasta sindicatos, en las líneas internas del PJ Capital o bonaerense, en el mundo del derecho y los organismos de derechos humanos. Su evolución en el tiempo está por verse, pero hasta ahora estuvieron en franca minoría.

[21] El primero fue el golpe cívico-militar que derrocó a Perón y se mantuvo en el poder durante poco más de dos años, al cabo de los cuales se celebraron elecciones con el Partido Justicialista proscripto. El segundo fue otro golpe de Estado, esta vez contra el presidente radical Arturo Illia, quien había llegado al gobierno mediante elecciones en las que las Fuerzas Armadas habían prohibido una vez más al peronismo. Illia gobernó de 1963 a 1966,

año en que fue derrocado por el gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía.

[22] Cabe destacar que, como los dirigentes políticos estudiados aquí ocuparon el Ministerio del Interior entre 1983 y 2007, en el caso de los peronistas, que solo llegaron al poder a partir del gobierno de Carlos Menem (1989-1999), no hubo una camada socializada en política con la irrupción del peronismo en 1945.

[23] En junio de ese año irrumpieron los Montoneros con el secuestro y asesinato del exdictador Pedro Eugenio Aramburu. Unos meses más tarde comenzaron a funcionar las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) –que se fusionarían con Montoneros– y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), de extracción marxista.

[24] Santiago Pampillón era un militante estudiantil de Franja Morada en la Universidad Nacional de Córdoba. Fue asesinado en septiembre de 1966 por la policía durante la dictadura de Onganía, en el marco de la represión a una huelga masiva en Córdoba en oposición a la intervención de las universidades públicas, iniciada ese año en “la noche de los bastones largos”.

[25] Rogelio Coria, dirigente gremial de la construcción, sería luego junto con Augusto Timoteo Vandor uno de los sindicalistas partidarios de construir un “peronismo sin Perón”. A partir de 1967 comienza a desplazarse hacia la derecha del arco político y negocia con el régimen de Onganía medidas que perjudicaban a los afiliados de la Uocra, entre otras, la eliminación de la indemnización por despido. Acusado de traidor, fue asesinado por Montoneros en 1974.

[26] En 1982, en un contexto de reverdecer del nacionalismo y apoyo masivo al combate por las islas, los distintos partidos políticos (incluida la conducción del radicalismo) se solidarizaron con el gobierno de facto, y sus referentes nacionales viajaron al recién bautizado Puerto Argentino a celebrar la asunción de Jorge

Benjamín Menéndez como gobernador militar. Alfonsín estuvo entre los pocos opositores a esa empresa.

[27] Entre la profusa bibliografía sobre el tema, recomendamos los capítulos 4 y 5 del reciente libro de Alejandro Grimson (2019).

[28] Otro tanto ocurriría durante el exilio (Vezzetti, 2009).

[29] Funcionario del Ministerio del Interior en distintos cargos entre 1992 y 1999.

[30] Utilizamos este término como se usa en el lenguaje nativo, es decir, el que manejan los participantes.

[31] Por supuesto que la validez del carisma reside en su reconocimiento por los dominados, y en este sentido es, ante todo, una relación (Bourdieu, 1997). Para una revisión del concepto de carisma en Weber, véanse Adair-Toteff (2005), Breuer (1996) y De la Torre (2016).

[32] Ricardo Balbín se impuso en ese momento con la fórmula Balbín-De la Rúa, que obtuvo el 24,4% de los votos en las elecciones nacionales contra la fórmula Perón-Perón en septiembre de 1973.

[33] Véase la investigación de Berardi (2018) sobre las carreras militantes en Jujuy.

[34] Nos basamos en la clasificación de los ministerios que realiza Altman (2008) y reformula Joignant (2011) según su carácter político (Jefatura de Gabinete, Interior, Cancillería, Defensa, Secretarías de la Presidencia), social (Educación, Salud, Justicia, Asistencia/Desarrollo Social, Trabajo) o económico (Economía, Obras y Servicios Públicos, Planificación).

[35] Tanto Tróccoli como Pugliese negociaron con Alfonsín ese año y luego ocuparon lugares clave en su gobierno (Pugliese fue presidente de la Cámara de Diputados y más tarde ministro de

Economía); el ala liberal más dura del partido, liderada por Fernando de la Rúa, lo enfrentó en elecciones abiertas a mediados de 1983 y quedó marginada (Acuña, 1984: 217-220).

2. De las trayectorias a las prácticas

Recursos, destrezas y códigos en el mundo político

Un apodo se volvió omnipresente durante el trabajo de campo: "zapatitos blancos". Mi asombro fue grande la primera vez que alguien lo dijo, porque nunca había escuchado llamar así a Gustavo Beliz, o al menos no lo recordaba. Al principio pedí que me explicaran las razones del mote, después me familiaricé con los argumentos que esgrimían los entrevistados, y al final ya sabía que lo llamarían de ese modo y que era probable que revolearan los ojos o resoplaran al evocar su paso por el ministerio. Casi todos los políticos entrevistados utilizaban el apodo con total espontaneidad: muchos no lo llamaban jamás por el nombre, sino directamente con ese apelativo irónico. El hecho que lo suscitó, y que en un comienzo yo ignoraba, está grabado a fuego en la memoria de los políticos profesionales. La noche en que Beliz renunció al Ministerio del Interior, afirmó en una larga entrevista que había entrado "vestido de blanco" al "lodazal de la política" y que el gobierno de Menem era "un nido de víboras". Desde entonces los políticos lo apodaron "zapatitos blancos": una irónica alusión a su pretendida pureza y a un comportamiento que consideran casi infantil (expresado en el diminutivo). Muchos lo dicen con enojo, otros con cierto fastidio e incluso al borde del desprecio. Algunos se refieren a Beliz con menos bronca, pero para todos –salvo para quienes trabajaron a su lado– representa el contraejemplo de lo que es un buen ministro del Interior, o incluso un buen político.

Cuando lo entrevisté, Beliz trabajaba en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington y estaba de paso en Buenos Aires para declarar en el juicio en su contra por haber mostrado la cara de un espía –nada menos que Jaime Stiuso– en televisión. Nos reunimos

en un café de Recoleta y durante el transcurso de la entrevista tres personas se acercaron a la mesa a saludarlo y le expresaron su admiración. "Necesitamos más gente como usted" y "gracias por su valentía" eran algunas de las cosas que le decían luego de estrechar su mano o saludarlo con afecto. Él sonreía y agradecía, antes de seguir con la entrevista.

* * *

En la introducción general referí la sorpresa que me causó la admiración por Corach que expresaban sus pares en contraste con la opinión pública, que lo tenía en baja estima en el momento en que realicé las entrevistas. El fastidio con la figura de Beliz transmitido por sus colegas me deparó idéntica sorpresa durante el trabajo de campo, tanto por su regularidad como por su transversalidad (desde los más jóvenes hasta los más viejos, desde los peronistas hasta los radicales, todos se manifestaban en ese sentido). En este capítulo veremos que estos dos casos resultan arquetípicos para comprender los códigos que comparten los armadores políticos, las actitudes que condenan y los criterios de evaluación dentro del campo político. Nos detendremos en las razones prácticas de esos principios de valoración y en su rutilante contraste –como muestra la escena presentada– con aquellos que circulan en los medios de comunicación y en la opinión pública en general.

Luego de haber indagado en los inicios y las nutridas trayectorias de los armadores políticos en el primer capítulo, ahora nos ocuparemos de la profesión política en movimiento. Para hacerlo, identificaremos las prácticas habituales y los recursos valorados en el Ministerio del Interior desde la vuelta de la democracia. ¿Cuáles fueron las competencias y destrezas necesarias para estar al frente de ese espacio? ¿Qué modos de ocuparlo resultaron más eficaces para sus miembros?

A prudente distancia de los discursos normativos que preguntan en términos abstractos y generales cuáles son las credenciales necesarias para ser un “buen político”, acercarse a los funcionarios de Interior permite situar y cualificar esta pregunta: ¿un buen político para qué? ¿Para enfrentar cuáles desafíos? ¿Para interactuar con qué tipo de actores? Buscamos desentrañar qué significa ser un “buen armador político” a nivel nacional, qué habilidades maneja esta figura, qué expectativas alimenta en la relación con pares, afines y opositores, de qué modo se relaciona con la opinión pública, y cuál es la relación entre este tipo de destrezas y las pruebas cotidianas del ministerio.

Cuando pensamos el rol de armador político no podemos prescindir del criterio de medida de sus interlocutores, ya que todos los roles se moldean en base a las expectativas y las sanciones de otros. Por supuesto que no existe una única manera de ocuparlos ni una prescripción hecha de una vez y para siempre. En palabras del sociólogo francés Jacques Lagroye, “Los roles no son unívocos; los actores los interpretan de manera activa en función de situaciones y marcos de interacción” (Lagroye, 1997: 17). Esos marcos sugieren cuáles movimientos son posibles y cuáles están fuera de lugar. Pero la reprobación de los pares puede mostrar con especial fuerza y claridad los límites del ejercicio legítimo de un rol y así fortalecer el monopolio de quienes lo ejercen (Lagroye, 1997: 13-15).

¿Qué clase de legitimidad y de justificación de la acción invoca este tipo particular de políticos que son los armadores? ¿Qué destrezas manejan y qué códigos comparten a la hora de establecer acuerdos y sumar voluntades? ¿Qué efectos tienen sus estrategias de cierre y sus sanciones sobre quienes pretenden desafiar las reglas en común? En este capítulo será fundamental mostrar que los distintos roles políticos tienen cierta especificidad. No es lo mismo la política de proximidad de un intendente que el juego entre lo local y lo nacional de un senador. No es igual la expertise que se espera de un ministro de Economía que el conocimiento del territorio que necesitan los políticos barriales. Existe una división del trabajo político que distingue de manera específica las destrezas y

habilidades necesarias para desempeñarse con éxito en cada espacio.

Para adaptarse a los distintos roles, o bien interpretarlos y redefinirlos con éxito, hace falta adquirir ciertas competencias. Las prácticas y destrezas destacadas en el Ministerio del Interior desde el restablecimiento de la democracia muchas veces se relacionan con aspectos poco visibles del trabajo político, con la trastienda de su vida cotidiana. Es que la política no es solo representación y puesta en escena para los medios de comunicación, sino también una actividad que se dirime entre pares y en la que se establecen acuerdos y se procuran aliados para asegurar la capacidad de gobernar. Los funcionarios del Ministerio del Interior están implicados en los distintos niveles o registros de la política, aunque de forma más determinante en esta última dimensión. Si bien plantear la agenda política y defender las decisiones de gobierno constituye un aspecto relevante de su trabajo, su pericia se pone a prueba en los acuerdos entre pares y las estrategias para neutralizar conflictos y asegurar el éxito del gobierno.

Las credenciales en movimiento: recursos y destrezas del trabajo político

La confianza presidencial como principio de autoridad

Un buen ministro del Interior debe tener carácter. Y debe contar con el respaldo del presidente, es decir que lo que dice o hace tiene que reflejar lo que piensa el presidente. Muchas veces el presidente no puede hablar o no puede hacer, pero sus interlocutores tienen que saber que lo que dice y lo que hace el ministro del Interior refleja la voluntad del presidente. Digamos que es el delegado del presidente en la Tierra [risas].[36]

En un país fuertemente presidencialista, la cercanía y la confianza con el presidente son elementos centrales para explicar el poder de cualquier ministro. Como las primeras y segundas líneas de los ministerios no acceden al puesto mediante elecciones y su legitimidad no descansa en los votos, dependen de la voluntad presidencial y de los equilibrios de poder establecidos dentro del entramado partidario. Distintas definiciones nativas que catalogan a los ministros como “delegado”, “mano derecha” o “emisario” del presidente remiten a esta ultima ratio que representa el titular del Ejecutivo. Una expresión corriente en el léxico político designa a estos funcionarios como personas que están “a tiro de decreto”, es decir, a merced de una orden presidencial para abandonar su cargo. Uno de los exministros entrevistados se refería en estos términos al carácter delegado del poder ministerial y a la fragilidad de su autonomía:

Primero, [lo importante es] tener la confianza del presidente. Al fin de cuentas, un ministro tiene el poder que el presidente le da. […] Vos tenés autonomía hasta que el presidente dice que no (ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 2/9/2011).

Los ministros pueden tomar múltiples decisiones, pero siempre están sujetos a la decisión del presidente, quien puede dar su aprobación para avanzar en determinado sentido o interrumpir vías de acción. De hecho, una de las formas de medir la autoridad de un ministro es identificar si puede hablar en nombre del primer mandatario, si sus pares pueden dar por sentado el respaldo presidencial a sus dichos y acciones. Para un ministro del Interior esta atribución de confianza es fundamental: al tener que negociar con pares y decidir sobre posibles alianzas o estrategias, su investidura cobra relevancia para los interlocutores del campo político si y solo si están seguros de que el titular del Ejecutivo le garantiza su apoyo.

Según los entrevistados, esta confianza se traduce idealmente en la capacidad de actuar en nombre del presidente sin necesidad de consultarlo. Contar con ese aval tácito es una de las “condiciones de felicidad” (Austin, 1962) de la palabra de estos profesionales de la negociación:

Debe ser alguien que tenga total respaldo del presidente, porque tiene que asumir compromisos en su nombre y para semejante nivel de responsabilidad debe contar con un respaldo muy grande. […] El ministro del Interior tiene que ser un hombre de plena confianza del presidente. Si un ministro del Interior no sabe qué piensa el presidente sobre un determinado tema, si no sabe qué puede hacer y qué no puede hacer para solucionar un problema político,

institucional o social, la verdad que más que ser ministro del Interior, junta papeles (secretario de Provincias durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 17/9/2009).

El sentido práctico de los políticos y el conocimiento que circula en los espacios que transitan contribuye a cualificar a los diferentes armadores políticos: en un extremo se encuentran quienes carecen de poder real y, en el otro, los “delegados del presidente en la Tierra”. Entre medio existen todos los matices posibles, y todos son susceptibles de cambiar con el tiempo.

Por supuesto que los distintos presidentes tienen diferentes estilos para conformar sus gabinetes y para gestionar la impronta y el protagonismo de sus ministros (De Luca, 2011). Las entrevistas realizadas con los funcionarios de Interior me permitieron constatar la “fama” de cada presidente en relación con este tema y las variadas interpretaciones sobre el mayor o menor margen de acción acordado a sus colaboradores. Las tomas de posición sobre este punto, y los modos de calificar la relación entre cada presidente y sus ministros, formaron parte de una disputa por el sentido de los distintos gobiernos. Por un lado, todos los entrevistados justificaron la actuación del presidente en cuya gestión se enrolaron[37] –con la excepción nada desdeñable de los miembros de la Alianza– y, por otro, todos compararon sus contextos de acción con los años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, en cuyo transcurso realicé mi trabajo de campo.

Quienes ocuparon el ministerio durante el gobierno de Alfonsín afirman que “había equipos amplios de trabajo, cuadros del partido, intelectuales orgánicos”; “existían las reuniones de Gabinete, no solo en el gobierno nacional, sino en cada uno de los ministerios”; “se intercambiaban opiniones, informaciones importantes y las orientaciones y rectificaciones del rumbo del gobierno”. Alfonsín es retratado como un líder abierto pero firme, cuyo poder sobresaliente dentro del partido le permitía organizar a sus funcionarios, neutralizar los conflictos entre fracciones y otorgar cierta libertad a

sus ministros. Por su parte, los funcionarios de Menem resaltan que durante su gestión “existían las reuniones de Gabinete y se discutía”, “teníamos reuniones todas las semanas y eran multitudinarias: había secretarios, ministros, asesores, etc.”, aunque “a veces se generaban filtraciones, [y] en un punto llegó a ser una cosa bastante promiscua porque lo que se hablaba ahí aparecía en todos lados”. Según la gran mayoría de los entrevistados, el presidente Menem concedía amplio margen de maniobra a los ministros en su agenda cotidiana y solo intervenía en los grandes lineamientos o en las decisiones de mayor envergadura. En este sentido, sostienen –muchas veces comparándolo de forma implícita o explícita con Néstor Kirchner–, “Menem tenía mucha seguridad y no temía nombrar ministros de alto perfil, porque no lo opacaban”, e incluso permitía o fomentaba que sus funcionarios tuvieran alta exposición mediática, hicieran anuncios y desarrollaran estrategias para dar mayor visibilidad a sus ministerios. En cuanto al gobierno de Fernando de la Rúa, el panorama fue más problemático y fragmentario. Los relatos de sus exfuncionarios son contradictorios y ambivalentes al evocar una experiencia que los llevó de la gran expectativa inicial a la crisis económica galopante y la salida abrupta del gobierno. Señalan que, aunque se realizaban reuniones de Gabinete con cierta periodicidad, el gobierno tenía grandes dificultades para funcionar como un equipo o un grupo cohesionado. Los entrevistados de ese período sostienen que “desde la cosa cotidiana no era un gobierno de equipo. Hablabas con tus amigos y no había una sensación de que estábamos todos en la misma”; “el Gabinete estaba conformado por sectores irreconciliables, igual que los ministerios”. Por último, en el gobierno de Néstor Kirchner las reuniones de Gabinete dejaron de realizarse y con ellas desaparecieron las narrativas sobre los debates entre todos los integrantes del gobierno. Sus protagonistas recuerdan el carácter radial de la comunicación con el primer mandatario, los celos presidenciales ante el protagonismo de sus elencos y su marcada intervención en las distintas áreas de gobierno. Durante este período “no hubo reuniones de Gabinete”; “Kirchner no delegaba; en el límite, él era ministro de Economía y de todo”. Si para sus detractores esto es una prueba de falta de diálogo interno y escasa

confianza en los colaboradores reclutados (“imposible ser un buen ministro si hay un presidente que se encierra y hace todo solo”), para otros ese modo de funcionamiento demuestra su capacidad de trabajo y su estilo directo y frontal, que no obstruiría la autoridad de sus principales colaboradores. En todo caso, el peso partidario del PJ fue relativamente bajo en este período,[38] y el presidente Kirchner aprovechó los nombramientos para reconfigurar las elites partidarias del peronismo bajo su liderazgo (Scherlis, 2012).

Más allá de las diferencias entre las distintas gestiones presidenciales, quienes llegan a ministros del Interior suelen ser hombres de confianza del primer mandatario, pero, dado que su designación implica también emitir un mensaje (Damamme, 1992), pueden llegar al cargo mediante otro tipo de atributos y apoyos. En la historia reciente, el ministro político fue elegido para enviar un mensaje dentro del partido gobernante. Fue el caso de Tróccoli durante el gobierno de Alfonsín, quien no era cercano al presidente ni pertenecía a su corriente en el partido, pero garantizaba cierta armonía entre los sectores más conservadores y los más renovadores de la UCR. Por su parte, la designación de Gustavo Beliz pretendió dar a los medios de comunicación y la opinión pública un mensaje que contrarrestara el peso de los escándalos de corrupción.

Existen diversos indicadores de esa “llegada” al presidente y de la relativa autonomía que otorga, que los políticos saben ejercer y sus pares saben medir: la posibilidad de designar a sus colaboradores en las secretarías y subsecretarías que tienen a cargo, el manejo efectivo de los resortes de poder que corresponden a la institución, la participación en la “mesa chica” de las decisiones, sobre todo en coyunturas vertiginosas. Un cargo se puede ocupar formalmente pero sin poder para tomar decisiones o administrar recursos, como ocurrió en las gestiones ministeriales de Carlos Ruckauf o Gustavo Beliz durante el menemismo. En muchas ocasiones los ministros no pueden elegir a sus colaboradores, ya sea porque fueron negociados de antemano en otros ámbitos –como le ocurrió a Federico Storani durante el gobierno de la Alianza– o porque están

obligados a conservar a los designados por su antecesor –como Julio Mera Figueroa en el inicio del gobierno de Menem–.

Las situaciones contrarias, en que los ministros tienen altos grados de injerencia en su cartera y autoridad para negociar y decidir temas relevantes, se apoyan en una gran dosis de confianza presidencial. Diversos autores en las ciencias sociales se han interrogado sobre ese mecanismo privilegiado de construcción del lazo social que es la confianza (Simmel, 2010 [1908]; Luhmann, 2005). Volveremos sobre el tema en este capítulo, pero por ahora bastará decir que la confianza lubrica los vínculos sociales y los vuelve predecibles, que es base y fundamento de las interacciones, y que se pone a prueba en la práctica cotidiana. En este sentido no es un "cheque en blanco" entregado de una vez y para siempre, sino que se concede de forma progresiva y se sedimenta con el tiempo, ya que atraviesa pruebas que pueden robustecerla o extinguirla de golpe.

En política, tanto la confianza como la sospecha son sentimientos habituales que orientan la acción. Distintos trabajos etnográficos reflejan esta centralidad (Ferraudi Curto, 2010; Balbi, 2007; Boivin, Rosato y Balbi, 2003), al igual que la literatura. En su novela La Silla del Águila (2003), el mexicano Carlos Fuentes ofrece un relato apasionante de las relaciones de confianza e intriga que nutren los vínculos entre políticos. Allí vemos cómo los distintos ministros y consejeros del presidente mexicano traman estrategias para solucionar conflictos internos –con estudiantes y obreros– y externos –con los Estados Unidos y Colombia– mientras urden estrategias para adelantar la sucesión presidencial, deshacerse de sus competidores y ocupar lugares privilegiados en la toma de decisiones, tanto desde cargos formales como desde las sombras. Las biografías de los políticos casi siempre evitan el detalle excesivo de esas complicidades y peleas palaciegas y ponen en primer plano las ideas y las grandes hazañas, más legítimas para el gran público. Pero quienes se aventuran en el mundo político para luego abandonarlo pueden relatarlas de modo descarnado sin temer las consecuencias. Es el caso de Mario Vargas Llosa, que en su libro de memorias sobre la infructuosa campaña para ser presidente del

Perú en 1990 sostiene que la política está hecha “casi exclusivamente de maniobras, intrigas, conspiraciones, pactos, paranoias, traiciones, mucho cálculo, no poco cinismo y toda clase de malabares” (Vargas Llosa, 1993: 90).

Las entrevistas en profundidad con dirigentes no hacen más que confirmar el estatuto central (y problemático) de esos vínculos de confianza. Los presidentes se ven protegidos por sus colaboradores más cercanos y estos, a su turno, ven ampliarse su poder gracias a esa proximidad. Los casos paradigmáticos durante los años de Menem fueron los de Eduardo Bauzá y Carlos Corach. Durante el gobierno de Kirchner, en cambio, ese espacio fue ocupado por el jefe de Gabinete, Alberto Fernández. Los grados de esa confianza son por definición variables e inestables. Pero en el Ministerio del Interior, donde se es evaluado por pares y se debe interactuar con ellos, la confianza del presidente constituye un capital político fundamental, un principio de autoridad mayúsculo y un medio habilitante para la acción.

El dominio práctico de un saber de relaciones y negociación

Con la oposición se puede pelear cualquiera, pero jamás el ministro político. Jamás el ministro político. Ahí es donde tiene que haber un diálogo por arriba, por abajo, por el costado, pero permanente. La relación con la oposición es fundamental. Y a nivel del radicalismo esto se entendía [en la época en que fui viceministro]. Porque el diálogo permanente es el que va a permitir la go-ber-na-bi-li-dad. Vos podés agarrar el micrófono y decirle cosas muy duras a cualquiera. Eso es lo que no tiene que hacer el ministro del Interior. Porque es el encargado de mantener el diálogo permanente. A veces tiene éxito, otras veces no tanto, pero todo el mundo sabe que es el lugar donde se puede producir siempre la calma. ¡No es

poca cosa! Es el cable a tierra permanente que tiene que existir siempre.[39]

No solo la confianza y el reconocimiento del presidente constituyen recursos fundamentales para desempeñarse en este cargo. Un requisito primordial para negociar con pares es conocer las reglas tácitas de los distintos sistemas de relaciones, detentar un saber adquirido a través de años de experiencia y condensado en la fórmula que utilizan los protagonistas: “venir de la política”.

Por eso, como vimos en el capítulo anterior, el reclutamiento del ministerio se operó dentro de los partidos políticos, recurriendo a dirigentes experimentados, con largas trayectorias de militancia y cargos. Para los distintos miembros del ministerio, esa familiaridad con el mundo de la política y sus participantes constituye un requisito fundamental:

El Ministerio del Interior es el ministerio de la articulación política institucional de todo el país. Entre sus grandes esferas de competencia están la relación con todos los gobiernos de provincia y la relación con todo el sistema político, con todos los partidos. Requiere el perfil de una persona respetada por el arco político y capaz de construir consenso. […] El ministro del Interior es un tipo que tiene que poder convocar a los partidos políticos y reunirse y hablar con cualquiera de ellos; tiene que levantar el teléfono y poder comunicarse con un gobernador, establecer una vinculación desde el gobierno nacional con los gobiernos locales (secretario del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 21/5/2009).

Como señala Bourdieu, el aprendizaje del habitus político –ese sistema de disposiciones y esquemas de percepción y acción que

funciona casi de forma inconsciente para sus miembros– requiere cierto tipo de entrenamiento. Es un recorrido que incluye pruebas y ritos de pasaje, donde se aprenden valores, jerarquías e incluso censuras (Bourdieu, 1981: 5-6). También en ese trayecto se realiza un aprendizaje corporal, una disciplina física que implica el autocontrol y el dominio de sí. Saber cuándo hablar y cuándo callar, cuándo no mostrar desagrado o debilidad son algunos de esos ejercicios de autocontrol. Los políticos deben responder a distintos públicos y administrar la coexistencia de las diferentes expectativas que pesan sobre ellos, y por tanto, parte de su pericia depende de su habilidad para cambiar de registro (Lagroye, 1994: 8).

En las relaciones entre pares, estos dirigentes políticos conocen la trama cotidiana de las decisiones y jerarquías que funcionan en el mundo político y detentan un saber recíproco que los vuelve relativamente previsibles. Se trata de un saber de relaciones: para poder negociar con parlamentarios, jefes de partidos, gobernadores y dirigentes políticos locales, los armadores deben disponer de redes amplias de contactos. Sus relaciones se construyen en el tiempo, implican conocimiento y reciprocidad.

[El ministro] también tiene que tener muy buena información. Pero la que te dan las personas, no la pinchada… Porque vos no necesitás pinchar, necesitás la relación con la gente y tener una red enorme de gente que te sea fiel y no por miedo, que te sea fiel por lealtad, porque te acordaste de ese dirigente con el que fuiste a Entre Ríos y te pidió una mano para un frigorífico y se la diste en su momento. Ese tipo vuelve. Vuelve y te vuelve (subsecretario de Coordinación durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 10/8/2009).

Esas nutridas redes interpersonales vinculan a políticos de distintos niveles a través de lo que Mark Granovetter denominó “lazos débiles” (1973): si bien no tienen una interacción frecuente o un alto

grado de intimidad, sus contactos son múltiples y pueden recurrir a ellos en situaciones disímiles. Muchos funcionarios de Interior fueron antes diputados o senadores, y apelan a la cotidianidad que generó compartir el recinto para activar solidaridades o relaciones que pueden beneficiarlos. 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 conjugan la oposición, la complicidad y el respeto (Offerlé, 2004). Estas relaciones imbricadas tienen una importancia fundamental en la cartera de Interior (y por supuesto en otros ámbitos políticos), pues facilitan la negociación y la consecución de acuerdos. Como sintetizó uno de mis entrevistados, “al final, el Ministerio del Interior es una buena agenda. Tenés que tener una excelente agenda, un par de colaboradores y muchos teléfonos” (secretario del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y secretario de Seguridad Interior durante la presidencia de Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 16/9/2009).

Esa “buena agenda” incluye la vinculación con “el territorio” –referentes provinciales y municipales, actores de peso en todos los distritos posibles– y con dirigentes de la oposición, en una relación de ida y vuelta donde el ministerio político opera como vocero del gobierno ante sus interlocutores, pero también es receptor de sus demandas.

En un país federal, donde el poder territorial es decisivo, el Ministerio del Interior fue históricamente el encargado de articular el vínculo con las provincias y los municipios. Si bien algunas miradas normativas insisten sobre el mal funcionamiento del federalismo argentino, al que describen como anómalo o desviado, otros estudios recuerdan que este tipo de sistema es intrínsecamente complejo porque implica combinar y yuxtaponer decisiones y responsabilidades en distintos niveles de gobierno, y reunirlas bajo una autoridad común. Como argumenta Marcelo Leiras, en Argentina la dependencia financiera y económica de las provincias respecto de la Nación es muy importante, dado que el Estado central tiene la facultad de recaudar y distribuir gran parte de sus

recursos. Pero las provincias son políticamente autónomas y fuertes como resultado de las reglas electorales (diputados y senadores electos a nivel provincial, potestad para decidir las fechas de las elecciones y para definir candidatos, etc.) y de la importancia de los líderes provinciales para movilizar apoyos políticos tanto en época electoral como en el Congreso nacional (Leiras, 2013). Como resultado de este cuadro complejo donde los gobiernos provinciales son dependientes en lo económico pero fuertes en lo político, elaborar estrategias de agregación de intereses con ellos resulta fundamental. Los dirigentes entrevistados insisten en que un ministro del Interior –como su nombre lo indica– debe conocer el país, las problemáticas específicas de las provincias, el sistema político que sostiene a las diversas ciudades y sus actores principales.

Pero un ministro del Interior debe tener una visión integral del país, porque si se tiene un ministro que tiene solo una visión de lo que es Capital y Gran Buenos Aires… Hay que tener conocimiento de la idiosincrasia, la cultura y las costumbres de las distintas provincias y las distintas regiones argentinas (secretario de Provincias durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 17/9/2009).

Tiene que ser un tipo que haya tenido territorio. ¿Me entendés? Intendente o qué sé yo, concejal de una ciudad grande… Si además de eso fue gobernador de una provincia importante, mejor. […] Pero no podés poner a un tipo que no haya conocido la política desde abajo –para mí, ¿eh?–, sería un gravísimo error… ¡Viene a charlar un concejal y no sabe ni lo que hace un concejal en una ciudad chiquita! (subsecretario de Gestión Municipal durante las presidencias de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 5/11/2009).

Pocos ministros desde la vuelta de la democracia reunieron todas esas condiciones. Pero muchos tenían conocimientos específicos o gozaron de apoyos en esas instancias subnacionales, en tanto otros los construyeron desde el cargo.

La versatilidad de relaciones, apoyos y lealtades contribuye a robustecer la principal destreza valorada en este espacio: la capacidad de negociación. En cierta medida, la aptitud para la negociación es una competencia transversal a todos los políticos, más allá del lugar que ocupen. Pero en este ministerio constituye una piedra angular, ya que sus ocupantes tratan constantemente con distintos actores del campo político y deben alcanzar acuerdos todo el tiempo. En el lenguaje cotidiano esta práctica recibe distintos nombres: “operar”, “armar”, “hacer trenza”, “juntar”, “rosquear”. Estos términos se utilizan de manera informal en la práctica política argentina para aludir a los modos (en su mayoría, también informales) de negociar, cerrar acuerdos y sumar voluntades.

Su variabilidad es muy amplia: van desde la persuasión y el convencimiento hasta la cooptación y el apriete. Estos modos de acuerdo e intercambio a veces circulan por los canales preestablecidos, pero casi siempre se apoyan en negociaciones informales y acuerdos interpersonales. Para requerir fondos, ayuda financiera de todo tipo, apoyo técnico o colaboración política, los funcionarios de distinta jerarquía se dirigen al ministerio y hablan con el ministro o sus segundas líneas. Por eso la cartera se nutre de dirigentes experimentados, especialistas en la negociación entre pares, actores con múltiples contactos que saben capitalizarlos.

“Yo era un soldado del equipo”: alineamiento con el proyecto oficialista y estrategias ante la incertidumbre

Una de las características que debe tener un ministro del Interior es que tiene que ser sumamente flexible. Un tipo dotado con las características necesarias de simpatía y voluntad para lograr consensos. Tiene que ser un tipo muy trabajador. Y que sepa interpretar la voluntad del presidente.[40]

Puede decirse que gobernar es producir decisiones, resolver controversias entre diferentes demandas y ordenar prioridades (Torre, 1991). En el espacio estudiado, las distintas demandas provienen mayoritariamente del interior del campo político, y sobre este campo se toman las decisiones. Por eso, la tarea cotidiana de los armadores políticos en el Ministerio del Interior incluye analizar el escenario político, reunirse con diversos dirigentes, recorrer los distintos puntos del país o "bajar" al territorio,[41] entablar diálogos y negociaciones (casi siempre a cambio de fondos u obras públicas, aunque no de manera exclusiva) con los pares del propio partido y los referentes opositores.

La capacidad para delinear estrategias a favor del gobierno y para dominar una coyuntura incierta y cambiante es el corazón de su tarea. Muchas veces eso implica enfrentar situaciones dilemáticas. En este sentido, la tensión entre una ética de la convicción y una ética de la responsabilidad, que es inherente al oficio de político (Weber, 2002 [1919]), se muestra con particular nitidez al ocupar cargos ejecutivos. Mientras la ética de la convicción se asemeja para Weber a una ética "absoluta", de ideales formulados en un sentido general y abstracto, la ética de la responsabilidad sopesa las consecuencias de los actos en cada contexto y reconoce que a veces los medios buenos pueden conducir a resultados malos, perjudiciales, no deseados (Weber, 2002 [1919]): 65-66). La acción política implica una compleja negociación entre las convicciones –también cambiantes– y el sentido de la responsabilidad, entre lo que se quiere y lo que se puede hacer en cada caso. Estas disyuntivas se experimentan, por ejemplo, al tener que defender decisiones gubernamentales con las que se está en desacuerdo o justificar

estrategias que antes se habían criticado. Uno de los radicales del gobierno de la Alianza lo ejemplificó en estos términos:

Y ahí realmente uno se da cuenta [de] que la función ejecutiva es distinta de la parlamentaria. […] Me acuerdo de cuando Machinea anunció la reducción del 13% de los salarios. Nosotros tuvimos una reunión previa, [donde dijimos] que era una locura, que eso nos podía costar el gobierno. Fue la primera vez en toda mi carrera política que tuve que salir a justificar cosas de las que no solo no estaba convencido, sino que estaba en contra. ¡Pero ahora yo era un soldado del equipo! (secretario de Provincias durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 17/9/2009).

El límite entre la convicción y la responsabilidad es un objeto de negociación, tanto individual como colectiva, que se dirime según las características personales de cada político y también de los límites y sanciones que intenta definir su partido o grupo de pertenencia. Podemos preguntarnos qué ocurriría si quienes son parte del oficialismo se volvieran sus principales opositores. Si todas las críticas se expresaran en público, si las discusiones internas de los equipos de gobierno se ventilaran, quizá ningún proyecto político resistiría el paso por el poder. Lo contrario también es verdad: si los proyectos colectivos acallan por completo las críticas internas, si la revisión de los rumbos emprendidos resulta imposible, la capacidad reflexiva se reduce de manera drástica, y probablemente también lo hagan sus perspectivas de futuro. En ese difícil equilibrio se juega la acción política.

La implicación cada vez mayor en el mundo político conlleva redefinir lo que es un “buen” político: para serlo, a veces hay que aceptar situaciones indeseables, dejar pasar ciertas cosas o relativizarlas. Los políticos llaman a esto “tragar sapos”: aceptar situaciones que los perjudican (ser relegados en una lista, perder en

una negociación) o bien, para no verse perjudicados, tolerar decisiones que en otros casos hubieran criticado. Para muchos de los funcionarios aquí estudiados, el desarrollo de una carrera como político profesional supuso redefinir su idea de la política, pasar de posiciones idealizadas a otras más pragmáticas. Otro de los entrevistados de la Alianza se refirió en términos categóricos a este comportamiento ante situaciones conflictivas. Según su razonamiento, si un partido quiere ocupar el poder, debe estar dispuesto a hacerlo con todos sus costos:

Yo venía de la Coordinadora, de Franja Morada, de toda una historia no delarruista, sino casi todo lo contrario; pero siempre pensé que si uno está involucrado en un proyecto tiene que jugar a fondo. […] Esta es la crítica que yo hago de mi propio partido históricamente y me parece que hoy tiene el mismo peso: ¡un partido sin vocación de poder no debería presentarse a elecciones! En ese entonces [durante el gobierno de De la Rúa], el radicalismo, muchos dirigentes del radicalismo… [estaban como] oliendo caca, ¿viste? Y entonces ¡dale! ¡No seas parte de un gobierno, seguí siendo opositor! Está bien, es una decisión. Pero si no te embanderás con un proyecto no deberías ocupar los cargos públicos más importantes de ese proyecto (subsecretario del Interior y secretario de Asuntos Políticos durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevistas con la autora el 17/2/2012 y el 9/3/2012).

La pericia ante la incertidumbre también se juega en el desafío mayor de perpetuar al partido gobernante en el poder. Como vimos, el ministerio tiene a su cargo la organización de las elecciones y la puesta en marcha de los procedimientos burocráticos que aseguran su normal desarrollo; pero a su vez es uno de los lugares fuertes donde se tejen alianzas y apoyos para (intentar) ganar las elecciones. Según la expresión tajante de un exministro entrevistado, el éxito o el fracaso de este ministerio no se evalúa a

partir de la buena imagen pública o la comunicación política eficaz, sino en función 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 (ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 22/10/2009).

El exministro en cuestión busca diferenciarse de Carlos Corach, de quien hablaremos más adelante, y desestimar su prestigio, pero además apunta al meollo de las pruebas que afrontan estos armadores políticos: garantizar la gobernabilidad y, en el mejor de los casos, reproducirla. Por supuesto que ganar o perder elecciones excede a este espacio institucional, y en este aspecto los discursos de los actores son voluntaristas y sobre todo personalistas. De todos modos, los armadores de esta cartera participan tradicionalmente en asuntos centrales de la dinámica electoral: negocian para obtener apoyos, evalúan las apuestas riesgosas, identifican armados posibles e intervienen en el cierre de alianzas y candidaturas. Por eso las derrotas electorales suelen generar recambios ministeriales o poner en crisis su autoridad.[42]

Pero más allá de esos momentos bisagra que son las elecciones, el desafío cotidiano del ministerio es garantizar la gobernabilidad y administrar una coyuntura abierta y con repartos de poder cambiantes. En un país con una historia institucional accidentada, el trabajo político cotidiano de sostén del gobierno nacional es una prueba central. En ese sentido, la capacidad de anticipación y la ductilidad para enfrentar situaciones de incertidumbre constituyen destrezas fundamentales, que los dirigentes que pasaron por este ministerio señalan como elementos decisivos para trazar la frontera entre políticos y amateurs. La política, como el ajedrez, supone una lectura constante de los equilibrios de fuerzas y una previsión de las

movidas futuras en función de las apuestas políticas del resto de los actores. La capacidad de interpretación de escenarios y el dominio de las situaciones inciertas, teniendo en cuenta que tanto los recursos de los que disponen los actores como su valor se trastocan al calor de las crisis políticas (Dobry, 1986), son un elemento crucial para distinguir a los “verdaderos” políticos.

El ministro del Interior inicial de la Alianza evoca la primera gran crisis que atravesó esta coalición para caracterizar a los grupos heterogéneos que convivían en el gobierno y señalar sus desiguales competencias. Según su relato, durante la crisis desencadenada por el escándalo de las coimas en el Senado y la renuncia del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez, el sector de jóvenes conocido como “grupo sushi” demostró estar conformado por “chicos” que “eran demasiado aficionados para la política”. Cuando se inquiere qué significa eso, el exministro señala la incapacidad de prever posibles movidas 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 lo 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 (ministro del Interior durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 3/9/2009).

La habilidad política implica, en efecto, tener siempre un “plan B”, poder gestionar las crisis y prever estrategias alternativas cuando las opciones no abundan. El Ministerio del 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 encabezó el Ministerio del Interior tras la crisis de 2001 me contó con detalle las negociaciones informales entre

políticos en ese contexto de excepción. Poco después de comenzar su gestión, viajó a una provincia patagónica para convencer al gobernador, de signo político contrario pero a quien lo unía una relación de confianza personal, de cambiar el voto de “sus” senadores. A partir de esa intervención, que incluyó ofrecer a la contraparte que pusiera “el precio que quisiera” al acuerdo, se consiguieron los votos justos para aprobar una de las leyes que reclamaba el FMI como condición para desembolsar la ayuda financiera requerida por el gobierno nacional. En el siguiente apartado abordaremos el lugar de los acuerdos como nudo central de la actividad política, en particular, de la que hemos llamado “política con minúscula” o lo que Sabina Frederic (2004) llama la “trastienda” de la política.

En torno a los “códigos”. Fronteras simbólicas entre políticos y amateurs

¿Cómo contribuyen estos elementos a trazar las fronteras, siempre en disputa, entre profesionales de la política y amateurs o profanos? ¿Qué consecuencias tienen esas fronteras simbólicas para el trabajo de los armadores políticos?

Como señalan Lamont y Molnár (2002), el concepto de frontera subraya el carácter relacional de los procesos por medio de los cuales se define la pertenencia a un grupo, se lo clasifica y se establece quién queda adentro y quién afuera. Los distintos grupos sociales contribuyen a crear, mantener, cuestionar o incluso disolver las fronteras simbólicas que operan sobre la realidad:

Las fronteras simbólicas son distinciones conceptuales realizadas por actores sociales para categorizar objetos, personas, prácticas, e incluso el tiempo y el espacio. Son herramientas mediante las cuales los individuos y grupos luchan y llegan a acuerdos sobre definiciones de la realidad. Examinarlas nos permite captar las dimensiones dinámicas de las relaciones sociales, dado que los grupos compiten en la producción, difusión e institucionalización de sistemas y principios de clasificación alternativos (Lamont y Molnár, 2002: 168).

Estas fronteras separan a los actores en grupos y generan sentimientos de semejanza y pertenencia, haciendo viables ciertas identificaciones y relaciones, y obstruyendo otras.

En este caso, nos interrogamos por las fronteras que los propios políticos trazan para identificar a quienes integran su grupo de pertenencia y quienes se ubican en los bordes: outsiders, recién llegados, amateurs, aficionados e incluso “malos políticos” y “traidores”. Esas distintas categorías constituyen “lo otro” de estos políticos profesionales que comparten códigos y siguen reglas en común.

Como adelantamos, los dos exministros del Interior menemistas Gustavo Beliz (entre diciembre de 1992 y agosto de 1993) y Carlos Corach (entre enero de 1995 y diciembre de 1999) ilustran la cara y la contracara de esta pertenencia, y contribuyen a identificar los elementos en torno a los cuales se dibuja la frontera entre políticos profesionales y recién llegados o actores amenazantes. Su estilo y sus prácticas sentaron antecedentes sobre lo que debe idealmente ser el Ministerio del Interior desde la vuelta de la democracia y el modo de funcionamiento que debería evitar. Suerte de mitos de esta institución, su interés reside en que para los funcionarios de Interior personifican los atributos admirados y denostados en ese espacio y revelan la existencia de una grilla de lectura transversal a los distintos partidos políticos, las camadas de dirigentes o el contexto histórico en que ocuparon sus cargos.

La presencia de códigos compartidos y la constatación de cierto espíritu de cuerpo no invalida la existencia de culturas partidarias y tradiciones políticas distintas. El radicalismo y el peronismo tienen estilos políticos, bases de sustento y repertorios ideológicos y estéticos diferentes, aunque en determinados momentos los partidos mayoritarios tendieron a indiferenciarse en sus discursos y en sus prácticas (Lupu, 2016).[43] En este apartado nos detendremos en los aspectos que comparten: una valoración de determinadas destrezas, personas y mecanismos de funcionamiento; un criterio común para dividir y clasificar esas prácticas y habilidades.

Carlos Corach: la relación con los medios de comunicación y la habilidad para la negociación de un ministro "confiable"

Carlos Corach es un político de carrera, con una temprana y extensa trayectoria en el mundo partidario (primero brevemente en el socialismo y el radicalismo, y desde mediados de los años sesenta en el justicialismo). Estuvo al frente del Ministerio del Interior en el gobierno de Menem durante cinco años, y fue uno de los que más tiempo duró en funciones desde 1930.[44] Hombre fuerte del menemismo, en el transcurso de su gestión cosechó diversas acusaciones de corrupción, que señalaron desde el otorgamiento de fondos reservados y Aportes del Tesoro Nacional a sus propios hijos para desarrollar su actividad política (Balaguer en Tres puntos, 12/8/1998: 28-29) hasta un sonado escándalo por las presuntas coimas solicitadas a la empresa Siemmens para renovar los documentos nacionales de identidad (Abiad en Clarín, 2/9/2004: 17; La Nación, 10/8/2008). Sin embargo, como apuntamos en la introducción, los exmiembros de este ministerio expresan cierta admiración hacia su figura. Le reconocen una sagacidad inédita para negociar con distintos actores del campo político y una habilidad especial para relacionarse con el mundo periodístico cuando sus efectos sobre la actividad política iban en ascenso.

La rutina de dar "conferencias de prensa" en la puerta de su departamento cada mañana es un punto saliente de su perfil. Los periodistas de radio y televisión se agrupaban temprano para consultarlo sobre las principales medidas o situaciones conflictivas del gobierno. Erigido en vocero oficial, Corach legitimaba el rumbo establecido y respondía las principales críticas mientras intentaba instalar en la agenda mediática los temas que le interesaban al Poder Ejecutivo.[45] Los entrevistados describieron muchas veces esta escena y enfatizaron que Corach tenía capacidad para delinear la agenda política cotidiana e indicar a los periodistas y al resto de los políticos los temas de los que deberían hablar durante la jornada:

Corach fue un ministro que ocupó plenamente la cancha. […] Porque tenía la agenda… Todas las mañanas le imponía la agenda política a la Argentina. Resolvía qué se hablaba y qué no. Y lo hacía con mucha solvencia. Él no era un gran orador… No parece un personaje seductor para nada, pero tenía una cabeza muy articulada, instalaba con suma inteligencia los temas, con mucha autoridad (viceministro del Interior durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 1/10/2009).

Corach tiene un sello. ¿Vos te acordás que [de] inventó la conferencia de prensa todas las mañanas cuando salía de la casa? Los mató a los periodistas. El tipo les daba la agenda del día del país. Durante el día hacía miles de cosas, algunas cagadas, pero los convenció de que a la mañana él les decía cuatro palabras. Hay que ser muy inteligente para diseñar una cosa de esas. Y eso lo bajó del pedestal también: el tipo hablaba en la puerta de la casa, en la vereda. Son señales. Vos lo veías y era petiso, además, ¡vos lo tenés que evaluar! Pero la condición del tipo, la inteligencia, el perfil negociador del tipo y esos pequeños mensajes eran lo que lo hacía sobresalir (subsecretario de Gestión Municipal durante las presidencias de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 5/11/2009).

Además de esa habilidad con los medios de comunicación, el criterio común para identificarlo como el paradigma del armador político era su capacidad de establecer contactos y alcanzar acuerdos con los distintos partidos. Corach fue para muchos el referente del diálogo con todos los sectores. En su autobiografía se empeña en reforzar esa identidad estratégica (Collovald, 1988)[46] al reivindicarse como defensor del diálogo y la negociación entre adversarios políticos. Al referirse 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 (Corach, 2011: 16).

Su libro de memorias, que lleva el elocuente título de 18.885 días de política, toma posición en la lucha por la definición legítima de la tarea política, y defiende sin rodeos un estilo pragmático y adaptable a los cambios de época. En ese marco, defiende medidas controvertidas (al menos en el momento de su publicación) como la reforma del Estado, las políticas neoliberales y el Pacto de Olivos. La defensa minuciosa de su gestión y la de Menem busca incluso ubicarlas como una herencia del legado peronista: “Seguir a Perón, diría tratando de no ser demasiado enfático en esto, es persistir en hacer política, aun cuando todo esté en contra” (Corach, 2011: 83).

Para el exministro “persistir en hacer política” significa negociar, acordar e intercambiar. Estos rasgos, que distintos dirigentes entrevistados señalan como destrezas imprescindibles de los armadores políticos en la cartera de Interior, se desagregan en dos atributos fundamentales: la autoridad ante los interlocutores para ejercer el poder, y la capacidad de inspirar su confianza y mantenerla. En palabras de un entrevistado:

[Hay que tener] buena relación con los partidos políticos, es decir, vos en la política si acordás algo tenés que cumplirlo, si no, perdés confianza con los propios y con los ajenos, y un buen ministro del Interior tiene que ser un tipo que construya esa confianza y la mantenga. Con Corach podías no estar de acuerdo, tenerle bronca,

podía resultarte antipático, pero era un tipo que generaba confianza, no estabas hablando con un cuatro de copas, sino con un tipo que tenía poder y lo ejercía. Yo creo que un ministro puede tener cualquier rasgo, pero debe ejercer el poder […] y ser confiable (subsecretario de Relaciones Políticas y subsecretario del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 13/8/2009).

"No hay escribanos acá: en política es palabra". Sobre códigos y confianza

El énfasis en el carácter "confiable" de los interlocutores resulta ineludible a la hora de cualificar a los profesionales de la política. Como señaló un autor clásico de la sociología alemana, Georg Simmel (2010 [1908]: 349), y a posteriori 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 y contextos de acción. Suerte de "estado intermedio entre el saber y el no-saber sobre el otro", constituye "una hipótesis sobre una conducta futura", sugiere una determinada probabilidad y hace posible fundar sobre ella la acción. Es en ese estado de indecisión, de ambigüedad entre el conocimiento y su ausencia, donde la confianza cumple un papel fundamental, ya que "aquel que sabe todo no tiene necesidad de confiar, y aquel que no sabe nada no puede confiar de forma razonable" (Simmel, 2010 [1908]: 355-356). En nuestra vida cotidiana la confianza es crucial para organizar acciones de todo tipo, y en la actividad política adquiere un carácter decisivo.

La previsibilidad y los lazos de confianza son más usuales entre los compañeros de partido que entre opositores políticos, pero la

existencia de códigos en común trasciende las fronteras partidarias, al igual que los estándares de evaluación para algunos dirigentes claves. “Tener códigos” es sinónimo de cumplir los acuerdos, de resultar previsible, de construir condiciones de confianza y 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.

Por ahí se hace más fácil cuando hablás con los de tu palo, ¿pero con los otros cómo se hace? Se hace hablando, siendo serio, respetuoso, 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: vos empeñaste tu palabra y tenés que cumplirla. Porque… eso te hace en el tiempo respetado y reconocido. […] No hay escribanos acá: en política es 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 (ministro del Interior durante la presidencia de Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 12/11/2009).

De hecho, en la mayoría de las actividades de la vida social no hay escribanos. De forma cotidiana y casi no meditada damos nuestra palabra, nos comprometemos a hacer cosas y contamos con la confianza tácita que acompaña esos acuerdos, al menos hasta que algún hecho la desmienta. En el caso de los armadores, lo acordado tiene un peso importante sobre su desempeño, porque negociar y lograr que se cumpla lo pactado es parte central de las pruebas que enfrentan. Los entrevistados son tajantes:

Respaldo del presidente y cumplir los acuerdos, eso es todo. Si una persona no cumple los acuerdos, no puede hacer política. Bastardea

la política (subsecretario de Asuntos Legales y secretario general del Ministerio del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 5/8/2009).

Los códigos compartidos funcionan como punto de referencia, como marco interpretativo y repertorio común de sentido. Su existencia ayuda a situarse, a comprender una definición compartida sobre la situación e intervenir en consecuencia. Así lo expresa un entrevistado que fue viceministro en la gestión de Menem y ministro en la era Duhalde: compartir códigos permite "saber dónde estás parado".

Yo soy un ferviente defensor de los "códigos". No me refiero a los códigos mafiosos; [sino] a los códigos de funcionamiento que tienen que existir entre los sectores políticos. Si no funcionan los códigos es muy difícil que 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. […] Es decir, vos siempre sabías dónde estabas parado: "sí" o "no". […] Los tipos que no tienen esto claro, que creen que la política es cualquier cosa, existen. Pero ¿sabés qué pasa?, tampoco duran (viceministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y ministro del Interior durante la presidencia de Eduardo Duhalde, entrevista con la autora el 25/6/2012).

Las investigaciones sociológicas sobre la confianza muestran que las relaciones sociales se inscriben en la duración, en el mediano y largo plazo; por lo tanto, el intercambio oportunista, las trampas y la incoherencia solo son eficaces en el corto plazo, ya que las partes construyen su reputación en las sucesivas repeticiones del juego (Thuderoz, 1999). Por esa razón, quienes desconocen el

funcionamiento de la política y apuestan a dar la palabra y no cumplirla “tampoco duran”, al menos no en espacios que implican una necesidad constante de negociación y compromisos entre actores con intereses y recursos diversos.

Los acuerdos que fundan las negociaciones de los políticos se apoyan muchas veces en charlas informales y compromisos entre actores, y en esos espacios se juega la credibilidad de los dirigentes y, por consiguiente, su capacidad de agregar voluntades. Aunque a veces se equivoquen, los políticos se guían por la tendencia diferencial a cumplir los pactos de los distintos actores del campo. Por eso es más fácil negociar con quienes están en política desde hace un tiempo considerable que con los “recién llegados”, ya que aquellos muestran un respeto similar por las reglas tácitas del juego que comparten. Como ha mostrado la sociología de las elites, pese a encontrarse divididos en partidos, los políticos suscriben solidaridades e intereses que contribuyen a salvaguardar el régimen de representación en el cual cobran sentido sus funciones y sus prácticas (Aron, 1965).

Por esa razón los entrevistados se empeñaron en establecer una frontera nítida entre “nosotros” y “ellos”, entre “políticos” y “aficionados”. De un lado, se encuentran la confianza y la lealtad casi corporativa entre miembros de un mismo espacio (Pucciarelli, 2002); del otro, se impone la amenaza al modo de hacer y mantenerse que construyeron en el tiempo. Howard Becker destaca la importancia sociológica de estas distinciones y apunta a lo que nos permiten comprender sobre las organizaciones, las personas y sus carreras:

Los investigadores a menudo escuchan decir a la gente que algo no es algo: “Eso no es fotografía”, “Eso no es ciencia”, “Eso no es judío”. […] Esta formulación, cuando la escuchamos, es una buena señal de diagnóstico que indica que alguien está intentando preservar un privilegio, algo que tiene y desea conservar y no quiere compartir con nadie más (Becker, 2009 [1998]: 204).

Esa estrategia de clausura y exclusión es también una apuesta por la supervivencia y la conservación del estatus puesto en riesgo. El sociólogo estadounidense continúa:

Este tipo de enunciados se hacen tanto en forma oral como por escrito, puesto que a menudo son expresados casi oficialmente por el (quizás autonombrado) representante de algún grupo cuyos intereses parecen estar amenazados. Para comprender la relevancia sociológica de estas formulaciones hay que preguntar en qué situación fueron pronunciadas, qué problemas está teniendo el grupo que las enuncia, qué intentan sus autores impedir que tenga ese otro (Becker, 2009 [1998]: 204).

Los límites de los grupos nunca están dados a priori ni son independientes de un trabajo de definición y constitución. En el caso de los políticos, no cumplir la palabra dada y romper códigos tácitos ocurre en forma cotidiana y genera problemas de coordinación. Pero, tendencialmente, existe de modo diferente entre quienes se reconocen como parte de un mismo juego y quienes son percibidos como aventureros. Ante el imperativo de ser confiable para los interlocutores, se recorta su opuesto: la “traición”. A la insistencia en el valor de la palabra se enfrenta la práctica de romper pactos e ignorar acuerdos informales:

Es una actividad donde la traición está a la orden del día, donde la inconsistencia entre lo que se dice y lo que se hace, donde la sobrepromesa que después no se cumple, para lograr un acuerdo rápido sin pagar las consecuencias, son prácticas muy habituales, [por lo que] quienes tienen una trayectoria distinta son valorados y

adquieren respeto (viceministro del Interior durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 1/10/2009).

El modo en que los dirigentes políticos significan la traición y la lealtad es central para comprender sus carreras y su acceso a puestos de decisión (Frederic, 2004; Balbi, 2007). Estas categorías no se movilizan solo para evaluar a los compañeros de partido, sino que rigen también para las negociaciones fundamentales con los dirigentes de otros signos políticos. La destreza del armador político se juega en su capacidad de cerrar acuerdos con los aliados y con los miembros de otras fuerzas, resultando confiable y "cumplidor" ante esos diversos interlocutores. La figura de Carlos Corach cristaliza esta destreza de forma arquetípica, aunque también la encarnan otros políticos que dirigieron el ministerio y fueron algunas de las figuras más fuertes y controvertidas de los distintos gobiernos: Enrique Nosiglia durante la presidencia de Alfonsín, José Luis Manzano durante la primera gestión de Menem, Aníbal Fernández durante la presidencia de Néstor Kirchner.

Gustavo Beliz: entre la incomodidad y el desprecio hacia un ministro "antipolítico"

El caso de este exministro es excepcional en más de un sentido. Como vimos en el capítulo anterior, lejos de llegar al puesto tras una larga trayectoria de militancia y cargos, como el resto de los dirigentes, su reclutamiento se apartó de los parámetros típicos. Fue designado con solo 29 años y un único cargo político en su haber (la Secretaría de la Función Pública en el período inmediatamente anterior, 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.

Su discurso tecnocrático y modernizador, así como su relación con los organismos internacionales, ya constituían una excepción en el ministerio; pero fue su estilo (a)político lo que le valió numerosas críticas entre sus pares. Con excepción de sus colaboradores, todos los dirigentes entrevistados opinan que es lo contrario de un buen ministro del Interior. Desajustado de ese rol, Gustavo Beliz es, según los entrevistados, alguien que “no entiende los códigos de la política”, una persona “despreciable” en quien “no se puede confiar”, un individuo “soberbio” y “pretencioso” que “no sabe negociar”. No lo ven como un referente capaz de dialogar con los interlocutores más diversos, sino como alguien poco dúctil e incapaz de arribar a acuerdos entre pares. Su estilo lo llevaría a situarse a distancia de sus colegas, a emitir juicios negativos sobre ellos en público[47] y a dificultar su relación en privado:

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, un buen negociador es el tipo que te entra sin mirarte de arriba y te gana la negociación (subsecretario de Gestión Municipal durante las presidencias de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 5/11/2009).

Los medios de comunicación, en cambio, mostraban gran estima por esa figura original en la época de su llegada al ministerio: dedicaban extensas notas a elogiar su estilo novedoso y su juventud y subrayaban su voluntad de “limpiar” la política. El flamante ministro daba largas entrevistas y escribía columnas en los diarios sobre la práctica política y la urgencia de modificarla. Un repaso por los titulares de comienzos de los años noventa muestra su estrategia de construcción política: tanto las columnas de opinión que firmaba –“Las frivolidades de la política argentina” (Beliz, El Cronista, 17/12/1989: 7), “La democracia termina con la corrupción o arriesga perecer” (Beliz, El Cronista, 11/3/1990: 5)– como las entrevistas que

brindaba –“Gustavo Beliz se juega: ‘En el gobierno hay bufones y adulones’” (Luza, Somos, 30/3/1992), “Puro Beliz: ‘Oigo hablar de chequeras y punteros’” (Pagni, Ámbito Financiero, 15/10/1992: 14), “Cuando asumí, esto parecía tierra arrasada” (Lejtman y Tenembaum, Página/12, 9/12/1992)– lo muestran tomando distancia del resto de los políticos y abiertamente crítico de sus costumbres y mecanismos de funcionamiento.

De gran presencia mediática, tendía a desmarcarse del resto de los dirigentes, subrayando su excepcionalidad dentro de la política, y señalando la falta de transparencia como el problema central de la Argentina. En un contexto en que la corrupción se erigía como problema público (Pereyra, 2013a), Beliz era uno de los abanderados de la causa. Como era de esperar, su posición molestaba al resto de los políticos. Como afirma Lefebvre,

Los heterodoxos que buscan “hacer política de otra manera” y desafían la política instituida están condenados a ser amateurs. Bajo este título se los descalifica. Quienes están establecidos en el universo cerrado de la política buscan preservar el estado del juego limitando el acceso de los recién llegados, aquellos competidores intrusos que no respetan las reglas del juego político profesional (2010: 237-238).

Los outsiders o recién llegados tienen la opción de ingresar a una determinada configuración social y adoptar de manera progresiva sus reglas mientras les insuflan un poco de aire nuevo (ese estilo “fresco”, “moderno” o novedoso de quienes no vienen de la política), o bien de cuestionar las pautas de comportamiento establecidas y enfrentarlas abiertamente. Si bien todo depende del contexto donde se opera, la segunda opción puede resultar más agradable para el afuera que para el adentro del campo político, por lo que hará falta suficiente poder y respaldo de otros aliados para realizar transformaciones con éxito.

Las prácticas establecidas tienen cierta inercia porque, como vimos, los actores se sitúan con facilidad en ellas; si bien no las internalizan de una vez y para siempre, las movilizan con regularidad y de ese modo contribuyen a moldearlas y robustecerlas. Otro tanto ocurre con las fronteras simbólicas que definen la inclusión, la exclusión y la zona gris de indiferencia: “Las fronteras solo existen si son repetidamente defendidas por los integrantes del grupo” (Lamont, 1992: 3). Son ellos quienes las vuelven significativas y operantes. En el caso de los políticos profesionales, el mecanismo es claro: el desvío o la diferenciación abruptos despiertan desde incomodidad hasta bronca o desprecio. Desafiar las prácticas y destrezas valoradas por los participantes del juego político constituye una amenaza evidente para sus miembros, que reaccionan apelando a las solidaridades tácitas de ese espacio. En el caso de Beliz, la pretensión de “pureza” y el intento de “mirar desde arriba” a sus pares irrita a todos por igual y los invita a reafirmar la línea divisoria. Un exministro entrevistado sentenciaba al respecto:

Quizá Beliz tenía algunas características distintas […] porque tenía una actitud de “Yo soy puro y los demás, no” que a la gente que está en política, o en cualquier otra actividad, le molesta; porque es poner en los otros todos los males (ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 2/9/2011).

Una vez más, resultan esclarecedoras las reflexiones de Howard Becker sobre estos ejercicios de diferenciación que Gustavo Beliz operaba respecto del conjunto de los políticos y que ellos, a su turno, reforzarían hacia el recién llegado. En general, cuando los actores trazan estos límites y se preocupan por afirmar su importancia, es porque

ha[n] organizado su vida, o parte de su vida, en torno a pensar que ciertas maneras de hacer y ver son “correctas”. Es su forma de ver el mundo, y si alguien ve las cosas de un modo diferente, no solo interfiere con su estilo de vida y de supervivencia, sino que también cuestiona su percepción de la realidad, que es lo que subyace a la mayoría de esas afirmaciones (Becker, 2009 [1998]: 205).

“El barro existe. ¿Pero vos te imaginás transitarlo con zapatitos blancos?” Sobre criterios internos y externos de evaluación

A tono con las primeras expresiones de rechazo a la política tradicional, Gustavo Beliz exaltaba su condición de outsider y reivindicaba la presencia incipiente de deportistas y empresarios en la actividad política. Desde su posición particularmente visible como joven cercano al presidente, ya en la Secretaría de la Función Pública y más aún cuando ocupó la cartera de Interior, lanzaba diatribas contra los políticos profesionales ante diferentes audiencias. El principal defecto de la democracia era, según su interpretación, la frivolidad y la falta de ejemplos por parte de la dirigencia. En sus intervenciones públicas denunciaba la decadencia moral y las prácticas colusivas de toda la clase política y afirmaba el deber de luchar contra la corrupción para que la democracia pudiera sostenerse (Beliz, El Cronista, 11/3/1990: 5).

Su llegada al ministerio acaparó la atención mediática. En medio de la primera gran ola de escándalos de corrupción del gobierno menemista, entre 1991 y 1993 (Pereyra, 2013a), su asunción representó un cambio de imagen y contribuía a escenificar la preocupación del gobierno ante las innumerables sospechas. Eso pretendía el presidente, y su comunicación resultó eficaz. Al asumir en la estratégica cartera de Interior, Beliz trazó de forma explícita la doble frontera que lo separaba del pasado reciente y del común de los políticos tradicionales. Lejos de valorar la experiencia de sus

pares, el nuevo ministro no se parecía al resto y exponía ese dato como su mayor capital. Su modo de ocupar un rol político apartándose de sus usos más extendidos le otorgó popularidad ante públicos externos. Pero generó incomodidades y resistencias dentro del sistema político.

El modo en que describía cómo funcionaría el ministerio bajo su gestión también buscaba desmarcarse de las conducciones anteriores. Para hacerlo, evocaba la falta de transparencia imperante hasta entonces y de ese modo deslegitimaba a otros miembros del propio gobierno:

Al día siguiente de haber asumido me llamó Manzano desde Bariloche para decirme que tenía una especie de prevención respecto de la actitud que yo iba a asumir. Yo le respondí con franqueza que si él no tenía nada por qué preocuparse, yo tampoco (Lejtman y Tenembaum, Página/12, 9/12/1992).

No quiero que este ministerio sea el ministerio de la intriga, de la rosca barata, de las operaciones de prensa contra otros funcionarios, de la política entendida como algo sucio (Blanck, Clarín, 7/12/1992).

A diferencia de los políticos que valoraban la negociación, el conocimiento entre pares y las estrategias de intercambio, el flamante ministro sostenía que la “rosca”, la “trenza” y la “operación” eran la cara sucia de la política. Así se ponía a tono con los criterios externos para medir la política, que los medios de comunicación y las ONG anticorrupción contribuían a consolidar, y se autoexcluía de los criterios internos vigentes. Esta apuesta fue su gran fortaleza y su principal debilidad. Se ha dicho que en gran medida la política se basa en la capacidad de generar o movilizar aliados.

Paradójicamente, durante su gestión, los principales apoyos de Beliz provinieron del presidente y los medios de comunicación, pero careció de llegada a los pares con quienes debía dialogar. Años más tarde, el exministro hizo la siguiente reflexión en retrospectiva:

Yo apostaba mucho a la opinión pública, a plantear temas con fuerza y… Pero viéndolo más a la distancia, a lo mejor el error fue no tener un grupo, aunque sea de diputados, que apoyara… y que tuviera un respaldo. Me parece que ese es un trabajo que también hay que hacer, es muy importante en el ministerio tener un bastión de legisladores que te defiendan y te respalden en el Congreso. Es muy importante construir eso (Gustavo Beliz, ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 13/7/2011).

Con estos recursos y ese estilo, Beliz duró apenas nueve meses al frente del ministerio, y su salida fue tan atípica como su llegada. En agosto de 1993 formuló profundas acusaciones de corrupción contra el gobierno[48] y presentó la renuncia. La ruptura fue resonante y le valió el sobrenombre que aún perdura, “zapatitos blancos”. Para quienes pertenecen al mundo político, este apodo no solo expresa irritación ante el supuesto de que toda la política era sucia y Beliz el único limpio, sino también su impericia para ocupar el cargo de ministro del Interior. Ser ingenuo o “zapatitos blancos” es un problema en la política en general, y en el ministerio de los armadores políticos en particular:

Una personalidad… un poco extraña. Nunca lo pude entender bien a Beliz. “Zapatitos blancos” le decían. ¿¿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. Cuando yo te describo los conceptos ideales, tampoco quiero estar

lejos de la realidad: ¡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 tampoco podés estar predicando y orinando agua bendita todo el día (viceministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y ministro del Interior durante la presidencia de Eduardo Duhalde, entrevista con la autora el 25/6/2012).

Esa pretensión de mirar la política desde afuera, con otros parámetros de evaluación, mostró sus límites en la práctica. En el ministerio que es “pura política”, arreglos, negociaciones y gestión de apoyos, la capacidad de persuadir a los pares tiene un valor central. Es cierto que el rol de ministro del Interior puede cumplirse de formas variables, y que existen distintos criterios para medir su éxito, pero la prescindencia absoluta de los códigos entre políticos y la ausencia de aliados o apoyos territoriales hace difícil enfrentar las pruebas que allí se dirimen. Ante esta posición desafiante y desajustada de las reglas implícitas, los pares y adversarios desarrollarían modos diversos de llamado al orden y sanciones que en última instancia pesarían sobre la posibilidad de Beliz de desempeñar el cargo.

Pero su carrera política no se interrumpió en ese momento. Luego de fundar distintos partidos y ocupar cargos legislativos,[49] en 2003 fue nombrado ministro de Justicia por Néstor Kirchner; cargo al que renunciaría poco más de un año después realizando denuncias en los medios contra la corrupción del gobierno y el Sistema de Inteligencia del Estado. Los entrevistados evocan con insistencia este dato: el hecho de que dejara dos gobiernos formulando denuncias no demostraría, para ellos, entereza ética ni compromiso en la lucha contra la corrupción –como retratarían los medios y reivindicaría el propio Beliz–, sino inconsecuencia y ansias de protagonismo.

Y bueno, se tuvo que ir por la puerta de atrás todas las veces que fue ministro de algo… Me parece que es el típico… No quiero ser grosero. […] Tiene que haber un curso de acción consistente, que permita que lo que uno plantea se realice; en fin, él era un especialista en expresar deseos sin hacer nada en lo más mínimo para que se cumplieran. Y le fue mal, fue ministro de Justicia, fue ministro del Interior, y se fue mal de todos lados. Debe haber sido uno de los más irrelevantes (viceministro del Interior durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 1/10/2009).

A mí me pareció desdeñable la gestión de “zapatitos blancos”. Beliz, me pareció absolutamente… el ejemplo de lo que no se debe hacer.

¿Por qué?

Porque era un hombre absolutamente individualista, que cuidaba más su imagen que el trabajo político… No era peronista, no tenía convicciones peronistas, no tenía una formación ni una militancia peronista. Y sin códigos, tanto es así que las dos veces que fue ministro traicionó al presidente que lo designó. Lo traicionó a Menem y lo traicionó a Kirchner. Por eso es para mí el ejemplo de lo deleznable (subsecretario de Asuntos Legales y secretario general del Ministerio del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 5/8/2009).

Ese individualismo y esas traiciones a distintos presidentes condensarían la “falta de códigos” de Beliz en el ejercicio del trabajo político. Su alejamiento recurrente de los parámetros internos o propios de la trastienda política, que desde una perspectiva externa podría juzgarse como renovación o fortaleza personal, fue evaluado con abrumador nivel de acuerdo como falta de habilidad, incomprensión del juego e incapacidad para dominarlo.

La división del trabajo político: distribución de tareas y parámetros de evaluación

Existen distintas tareas políticas y estilos de representación, que no se distribuyen de forma proporcional entre los diversos espacios estatales, ni entre el Poder Ejecutivo y el Congreso: “juntar votos”, cerrar acuerdos, fortalecer al partido de gobierno, tener la popularidad necesaria para ganar elecciones, construir vínculos de representación con las bases o presentar debates en la escena pública son solo algunos. Por lo general, quienes acceden a los puestos más altos del campo político han ocupado antes cargos de todo tipo, electivos y no electivos, en distintos niveles de gobierno. Gracias a esto conocen las destrezas y códigos comunes a todos los políticos profesionales y también las que dependen de marcos de interacción, interlocutores y desafíos específicos. El caso del Ministerio del Interior ofrece un buen ejemplo de esta división del trabajo entre los políticos.

Las características de estos armadores políticos, que están mucho más en contacto con sus pares que con la opinión pública, que interpelan y persuaden a los agentes dentro del campo político, no necesariamente son reivindicadas en el espacio público ni aprobadas por juicios morales universales. Como vimos, los propios participantes del juego movilizan parámetros de evaluación específicos para medir a estos operadores políticos de tiempo completo. En este sentido, los ministros más valorados y reconocidos por sus pares son, muchas veces, los menos estimados por la ciudadanía.

Lugar de “trenza”, intercambio y negociación, el de ministro del Interior es un cargo muy codiciado por los principales protagonistas de la vida política. Con excepción de los puestos electivos de primer nivel (ejecutivos nacional y provinciales, diputados y senadores

nacionales),[50] es quizá uno de los mayores “premios” para los políticos de carrera. Las explicaciones de esta preferencia parecen evidentes para los actores: “para el que le gusta la política, es el lugar”; “es pura política, un ministro hábil puede hacer muchísimo”; “si de verdad te gusta la política, es un lugar hermoso”, etc. Un exviceministro durante la presidencia de Menem, dirigente histórico del peronismo que pasó a militar en las filas de Elisa Carrió luego de romper con el kirchnerismo en 2005, cuenta que esta le había ofrecido la Jefatura de Gabinete si ganaban las elecciones de 2007, porque se consideraba el puesto más importante en el Gabinete nacional. Sin embargo, él había preferido un acuerdo que le asignara el Ministerio del Interior, porque tenía mayor envergadura política. De la misma forma, Aníbal Fernández relata que, con la llegada de Kirchner al poder en 2003, suponía que iban a ofrecerle el Ministerio de Trabajo por su conocimiento de los actores sindicales y su desempeño previo en esa función en la provincia de Buenos Aires. Pero días antes del cambio de mando le comentaron que podía tocarle la cartera de Interior. Según dice, prefirió “no ilusionarse” porque, si no se confirmaba ese destino, cualquier otro ministerio le hubiera parecido un “premio consuelo”. Cuando le pregunté por qué, respondió que dirigir el ministerio político era “como jugar en primera”.

Como ha mostrado Sabina Frederic (2004), en los procesos políticos conviven distintos estándares de evaluación moral. Los políticos están sujetos a diferentes tipos de evaluaciones: ante el grupo que representan (¿Están comprometidos con su grupo de referencia? ¿Cumplen sus promesas?), entre pares (¿Son hábiles? ¿Son confiables? ¿Tienen códigos?), y en un sentido “universal” (¿Son honestos? ¿Administran bien?) que es, sin embargo, profundamente histórico, en tanto aquello que se espera de los dirigentes varía según el contexto. En este sentido, la conducta de los políticos suele medirse en registros múltiples y a veces contradictorios. Incluso entre los propios políticos, 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 cuán confiables y eficaces son en sus interacciones, y por otro, cuán populares y exitosos resultan de cara a la ciudadanía o a determinados grupos de referencia. A su vez, existen puntos de intersección, superposición y tensión entre esos distintos registros que los políticos profesionales no deben descuidar.

Así, se observa una marcada diversidad en las competencias valoradas para desempeñarse en política y un desacople entre los criterios de evaluación de los propios políticos y aquellos que pueden enunciarse legítimamente en el espacio público. Algunos entrevistados advierten ese desfase entre la valoración de los pares y la valoración pública, y sostienen que "la gente" puede molestarse si se elogia a determinados dirigentes: "la Argentina ha tenido muy buenos ministros del Interior y si vos los mencionás por ahí la gente se enoja". No obstante, afirman que cualquier gobierno necesita ese tipo de dirigentes para articular sus relaciones con distintos actores y responder a los desafíos inesperados que plantea la dinámica política. Desde la antropología de la política, Frederic ha sostenido que ese desfasaje se vuelve inteligible cuando se comprende una diferencia fundamental entre "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).

Sobre los políticos pesan demandas y expectativas múltiples, muchas veces heterogéneas. 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 enfaticen las demandas del grupo directo a quienes primariamente representan" (Alcántara Sáez, 2012: 230). En distintos registros se los evalúa de forma desigual y por eso su mayor desafío es pivotear con éxito entre esas diversas escalas de evaluación. O, en términos de Goffman (1997 [1959]), identificar la cambiante definición de la situación, comprender las expectativas de sus interlocutores y gestionar de forma ajustada las distintas presentaciones de sí.

Este escenario complejo impone responder a demandas contradictorias, 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 maneja múltiples reglas tácitas y mecanismos informales de sanción. Para los armadores del ministerio político en particular, el modo de percepción y evaluación de los pares es el que prevalece para hacer frente a sus principales rutinas y desafíos. Son expertos en el trabajo interno del campo político, pero también hábiles jugadores en distintos registros, capaces de ocupar diversos tableros a la vez y de velar por que los aspectos menos legítimos de su tarea permanezcan invisibilizados, resguardados en el plano del secreto y la informalidad.

A modo de cierre: códigos compartidos y escalas de evaluación múltiples. Sobre las formas de hacer política en democracia

A la hora de medir el desempeño de los armadores políticos, ciertos estándares de evaluación operan con regularidad más allá de los clivajes partidarios. Las formas legítimas o ilegítimas de conducir el ministerio son compartidas por sus funcionarios y es en parte esta proximidad la que permitió cimentar reglas de juego tras largas épocas de inestabilidad política. Estos principios de evaluación contribuyen a trazar una frontera simbólica entre “políticos” y “amateurs” o profanos, que los participantes utilizan tanto para justificar ciertos recorridos y modos de hacer política, como para excluir y criticar otros.

En este ministerio, la frontera tiende a establecerse en función de tres elementos fundamentales: la autoridad, la astucia y la confianza. La autoridad se identifica con la capacidad efectiva de ejercer poder, tomar decisiones y controlar los recursos del ministerio. Reposa sobre el margen de acción que el presidente otorga a estos políticos, pero también sobre la probabilidad de erigirse como interlocutor válido para sus opositores. En este sentido, la autoridad no es algo que se posee o un lugar al que se llega, sino una relación construida de forma dialéctica con los grupos que autorizan al autorizado (Bourdieu, 1997). La astucia es la habilidad para desplegar estrategias y “movidas” en momentos de crisis o en situaciones inesperadas. Quien sepa enfrentar la incertidumbre, movilizar recursos de distinto tipo, procurar aliados y resguardar la gobernabilidad en contextos críticos gozará del reconocimiento de sus pares, sean compañeros o adversarios. La confianza, por último, es el pegamento invisible que posibilita la negociación y la consecución de acuerdos (así como su

cumplimiento), la comprensión de un lenguaje común y el compromiso con sus consecuencias. Tener numerosos contactos cultivados a través del tiempo y resultar creíble para diversos interlocutores constituye un indicador central de capacidad política y de eficacia para los armadores.

-

[36] Subsecretario de Asuntos Legales y secretario general del Ministerio del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 5/8/2009.

[37] Algunos referentes del ministerio hicieron lo mismo en sus libros o biografías. Para una reivindicación del estilo de gabinetes de Carlos Menem, véase el libro de Carlos Corach (2011). Para una reivindicación del ejercicio del poder presidencial y de los ministros durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, véase el de Aníbal Fernández (2011).

[38] En el capítulo 6 nos referiremos a la relación tensa y cambiante del presidente Kirchner con la tradición justicialista. Recordemos que conoció distintos períodos debido a los acontecimientos que trastocaron las alianzas de gobierno. Según Rocca Rivarola (2014), la primera etapa de desperonización tuvo su pico en los años 2004-2005; la segunda etapa se caracterizó por una breve, y en cierto modo fallida, repejotización en 2007-2008; y a partir de 2008, ya en el gobierno de Cristina Fernández, se operó una reperonización que interpeló incluso a la militancia kirchnerista sin orígenes justicialistas.

[39] Viceministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y ministro del Interior durante la presidencia de Eduardo Duhalde, entrevista con la autora el 25/6/2012.

[40] Subsecretario de Asuntos Institucionales y ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 9/11/2009.

[41] Sobre el empleo de esta metáfora para referirse a los modos de vinculación entre el Estado nacional y los niveles provinciales y municipales, véase el excelente trabajo de Luisina Perelmiter sobre la “burocracia plebeya” del Ministerio de Desarrollo Social (2016).

[42] Fue el caso de Tróccoli, que debió abandonar su puesto tras las últimas elecciones legislativas que afrontó el alfonsinismo en septiembre de 1987.

[43] Véanse las notas de Alfredo Pucciarelli (2002) sobre el vaciamiento de la política.

[44] Solo fue superado en su permanencia en el cargo por el primer ministro del Interior de la última dictadura militar, Albano Harguindeguy, que ocupó el puesto veinticinco días más que Corach, y el ministro del Interior de los primeros dos gobiernos de Perón, Ángel Borlenghi, que se mantuvo ocho años al frente de la cartera. Más tarde, el ministro del Interior de Cristina Fernández de Kirchner, Florencio Randazzo, también superaría su marca: ocupó el cargo durante ocho años.

[45] Véase, por ejemplo, “Corach: yo nunca les mentí”, Clarín, 24/11/1999. Para conocer la versión del exministro sobre esta experiencia, véase el capítulo de su biografía titulado “Mañanas mediáticas” (Corach, 2011).

[46] El clásico artículo de Annie Collovald, publicado a fines de los años ochenta en la revista dirigida por Pierre Bourdieu, revisa diferentes anuarios biográficos y formatos de producción de datos sobre políticos –en su caso, sobre el expresidente Jacques Chirac– para mostrar que, lejos de existir una sola identidad, existen múltiples identidades estratégicas resultantes del encuentro entre las autopresentaciones que privilegian esos públicos y los constreñimientos y las reglas propias de cada formato.

[47] Véase, por ejemplo, José Antonio Díaz, “‘Menem no tiene problemas de imagen: tiene problemas…’” (Gente, 21/2/1991: 10-12).

[48] Eduardo Barcelona: “Renunció tan débil como cuando asumió en Interior”, La Nación, 24/8/1993.

[49] En 1996 fundó el partido Nueva Dirigencia, con el que se candidateó a jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y quedó en cuarto lugar (con el 13% de los votos); en 1997 se alió con el partido de Domingo Cavallo –Acción por la República– para las elecciones legislativas de la Ciudad y obtuvieron el tercer lugar (con el 17% de los votos, apenas por debajo del 17,2% logrado por el PJ); así entraron a la Legislatura porteña 11 diputados, entre ellos el propio Beliz. En 2000 renovó la alianza con Cavallo, que se postularía a jefe de gobierno porteño con Beliz como vice, ahora bajo una nueva etiqueta partidaria –Encuentro por la Ciudad–, para quedar en el segundo puesto (con el 33% de los votos frente al 49% obtenido por la Alianza). También en 2001 se presentó bajo un nuevo partido político –Frente Nuevo País– como candidato a senador nacional por la Ciudad de Buenos Aires. Los resultados fueron controvertidos y Beliz peleó en la justicia la banca de senador con Alfredo Bravo durante los siguientes dos años. En 2003 su partido acompañó al Frente para la Victoria en las elecciones y luego fue designado como ministro.

[50] Sobre la inestabilidad de las carreras legislativas en Argentina y el carácter paradójico de lo que significa “subir” o “bajar” de nivel en la política subnacional, véase el trabajo de Lodola (2009).

Parte II

El ministerio en acción desde la vuelta de la democracia

El trabajo político ante la incertidumbre

En la segunda parte del libro nos ocuparemos del ministerio en acción desde la vuelta de la democracia. Haremos foco en los políticos que lo ocuparon, en las razones contextuales y organizativas que contribuyeron a erigirlos en sus cargos, en las destrezas que les permitieron conservarlos (o en las debilidades que los hicieron inestables). Combinaremos esa atención en los ocupantes con una mirada sobre las pruebas específicas que atravesaron y los medios utilizados para enfrentarlas, a fin de comprender las maneras de hacer política forjadas en este espacio. En los capítulos que siguen analizaremos las gestiones ministeriales desde la restauración democrática hasta 2007 y responderemos tres tipos de preguntas: 1) ¿Quiénes ocuparon los peldaños más altos de esta cartera? ¿Con qué recursos y destrezas lo hicieron? ¿Con qué tipos de soportes partidarios o extrapartidarios?; 2) ¿A qué desafíos específicos respondieron? ¿Cuáles fueron las principales pruebas que enfrentaron?, y 3) ¿Con qué tipo de estrategias lo hicieron? ¿Cuáles fueron sus principales prácticas? ¿Qué estilo le imprimieron a este ministerio de intermediación política?

Más allá de la especificidad de los distintos gobiernos, el período estudiado se diferencia del anterior en que las sucesivas crisis pudieron resolverse dentro del régimen constitucional. Tras un siglo marcado por la irrupción regular de las Fuerzas Armadas, la continuidad de la democracia representó un dato excepcional. Esa construcción se realizó en la Argentina “con pocas tradiciones, casi contra su historia” (Romero, 2004: 271). En efecto, en el transcurso de treinta años, la recién estrenada democracia atravesó numerosas situaciones críticas, pero en ningún momento fue interrumpida, lo cual prueba la capacidad de sus dirigentes para superar las contingencias mediante la innovación política (Mustapic, La Nación, 29/11/2013) y el creciente arraigo de este sistema en la ciudadanía. Ante las distintas crisis, el ministerio del Interior y sus armadores políticos fueron fundamentales para idear estrategias, procurar alianzas y negociar decisiones. Como veremos, la incertidumbre y la fragilidad de los equilibrios alcanzados constituyeron la regla antes que la excepción, y los miembros de esta cartera se especializaron en enfrentarlas.

3. Armadores políticos en la transición democrática (1983-1989)

A fines de 1983, el radicalismo llegó al poder tras ocho años de dictadura. La dimensión histórica del triunfo era potente: no solo se dejaba atrás la última experiencia autoritaria sino que, por primera vez en la historia desde que existía el peronismo, la UCR se había impuesto a su contrincante en elecciones abiertas y sin proscripciones. Ese resultado electoral tomó por sorpresa a muchos peronistas, que consideraban imbatible a su partido, y también a buena parte de los radicales.

Con esa novedad como marco, los años transcurridos entre 1983 y 1989 fueron agitados y contradictorios. Se iniciaron con el clima festivo que acompañó la recuperación de la democracia y concluyeron con la gran crisis que escoltó el final anticipado del gobierno. En este capítulo nos concentramos en el trabajo de los armadores políticos en el Ministerio del Interior durante el primer gobierno posdictatorial, que pasó de la gran ilusión fundante en 1983 a un desenlace desordenado seis años más tarde. El carácter de este período es singular en varios sentidos. El ministerio debía reinventarse, conquistar rutinas democráticas y volver a la "normalidad" tras la excepcionalidad que lo había caracterizado durante la dictadura. Que las fuerzas de seguridad dejaran de ser apéndices del terrorismo de Estado, que las instituciones electorales se reorganizaran, que los vínculos con los gobernadores –ahora electos y no designados por el presidente– encontraran canales y modos legítimos de desarrollo: todo estaba por hacerse, y en gran parte, bajo la égida de este ministerio.

A su manera, también la cartera de Interior expresó el contraste entre la efervescencia y la desilusión que acompañó el primer

mandato de la transición democrática. En este capítulo lo mostraremos siguiendo dos gestiones singularmente diferentes: la de Antonio Tróccoli y la de Enrique Nosiglia.

Ministros políticos alfonsinistas: de la primavera democrática a la realpolitik

El camino por el cual Raúl Alfonsín logró sobresalir y diferenciarse dentro de la UCR fue lento pero sostenido. Poco a poco se desmarcó de la impronta conservadora y tradicional que Ricardo Balbín había dejado en las filas radicales y otorgó al partido un contenido más progresista y renovador. Pasó de ser uno de los hombres de confianza del conductor de la UCR desde 1957[51] a constituirse en su mayor opositor interno y en la expresión de la izquierda dentro del partido (Acuña, 1984: 204). Hubo numerosos hitos en ese camino: desde la fundación en 1972 de su fracción interna, el Movimiento de Renovación y Cambio, hasta su actitud decididamente crítica hacia el gobierno de facto. Ante la posición ambigua de Balbín hacia los militares y la violencia empleada en la "guerra contra la subversión", Alfonsín participó en la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) desde su creación en 1975 y criticó con dureza la dictadura y a las dirigencias civiles que la habían apoyado (Persello, 2007: 268 y ss.). Tras la muerte de Balbín, el dominio alfonsinista sobre el partido aumentó, acompañado por cambios discursivos y sucesivas diferenciaciones ideológicas.

Una vez perdida la guerra, que aceleró la caída del régimen militar, no haber apoyado la contienda de Malvinas fue la marca registrada del éxito de Alfonsín, quien pudo mostrarse como alguien distinto del resto de la clase política. En este sentido, el triunfo alfonsinista se cimentó en su capacidad de establecer rupturas con el pasado autoritario, tanto en lo atinente a la violencia ejercida por la dictadura como a las prácticas faccionalistas en los partidos políticos y las organizaciones corporativas (cuya máxima expresión sería el denunciado pacto entre los militares y ciertos políticos y sindicalistas peronistas) (Aboy Carlés, 2001). La fuerte prédica democrática de

Alfonsín tuvo la virtud de “limpiar” al radicalismo de sus aportes a la dictadura[52] y a los ciudadanos de su apoyo masivo a la Guerra de Malvinas (Aboy Carlés, 2004).

La democracia se transformó en una gran promesa y también en una gran épica que comportaría enormes expectativas y desafíos. El “entusiasmo democrático” (Smulovitz, 2010) asimilaba este régimen de gobierno al bienestar general, el pluralismo, la libertad y la reversión de todas las injusticias cometidas hasta entonces. Las demandas que pesaban sobre él parecían ilimitadas. La transición había sido sui generis, empujada por el derrumbe del régimen militar tras la derrota en Malvinas antes que por la activa oposición de los partidos o la ciudadanía (Portantiero, 1987). Los frentes abiertos se multiplicaron: el militar, con el compromiso de buscar justicia para los crímenes cometidos; la recuperación y construcción de instituciones democráticas; la herencia económica con la crisis de la deuda en ciernes; la relación tensa con los sindicatos, aliados históricos del PJ y blanco de las críticas del presidente; el vínculo de conflicto y colaboración entre los partidos, que poco a poco se descongelaban. Estos desafíos, que el gobierno en su conjunto debió afrontar durante la restauración democrática, afectaron diferencialmente al ministerio político, que funcionó como mediador en sus distintas negociaciones.

La vuelta de la democracia y el ideario radical renovado: la gestión de Antonio Tróccoli

Nosotros hemos heredado una situación compleja, una crisis muy grave, en donde tenemos que reconstruirlo todo. Hasta los hábitos democráticos que, de alguna manera, habían sido deformados después de un largo período de autoritarismo. […] De modo que nosotros hemos tenido que admitir esta transición entre el gobierno autoritario y el democrático. Este tránsito siempre es traumático,

siempre genera fricciones porque, obviamente, de la opresión a la libertad hay manifestaciones que se exceden, que creen que todo esto se puede resolver en un día, que las libertades no tienen límites. De manera que a esta administración le ha costado trabajo. Habremos cometido errores porque somos hombres de carne y hueso que venimos de la calle. No tenemos oficio para gobernar, hemos estado cuarenta años demandando, reclamando el régimen democrático, y estamos en eso…[53]

En todos los frentes tenemos planteada la pelea entre lo viejo y lo nuevo; están los hábitos del autoritarismo y del corporativismo en todos los escenarios, tanto en los civiles como en los militares.[54]

La cartera política no fue ocupada por alguien del riñón presidencial durante esta primera etapa de gobierno. Por el contrario, Alfonsín eligió a uno de los principales referentes del balbinismo: Antonio Tróccoli. Este abogado y dirigente histórico del partido, nacido en 1925, tenía una extensa carrera política y múltiples cargos partidarios en el marco de la tradicional Línea Nacional. Afiliado al radicalismo desde los 18 años, había sido dos veces diputado (1963-1966, 1973-1976) y su adhesión ferviente al ideario radical lo había llevado incluso a llamar Arturo Hipólito a su séptimo hijo en honor a los presidentes radicales Arturo Illia e Hipólito Yrigoyen.[55] El Gabinete inicial de Alfonsín estaba integrado solo por radicales y en él predominaban sus colaboradores leales de antaño y exfuncionarios del gobierno de Illia: Bernardo Grinspun (Economía), Carlos Alconada Aramburú (Educación y Justicia), Conrado Storani (secretario de Energía), Roque Carranza (Obras Públicas), Raúl Borrás (Defensa), Germán López (Secretaría General de la Presidencia), Enrique García Vázquez (Banco Central) son apenas algunos ejemplos.

Sin embargo, sin ser de su confianza personal e incluso teniendo diferencias importantes con el primer mandatario,[56] la designación de Tróccoli contribuyó a cerrar filas en el partido y aportó pericias importantes a la cartera: su larga experiencia partidaria y su paso

por el Congreso lo habían convertido en un hábil negociador, además de permitirle conocer a múltiples dirigentes radicales y peronistas. Para la mayoría de sus interlocutores, el ministro resultaba accesible y confiable. En este sentido, no solo los radicales lo valoraban; muchos de los peronistas entrevistados lo recuerdan con respeto y algo de cariño. Por lo demás, a su amplio conocimiento del mundo político se sumaba su formación en economía, relevante en una cartera que tenía a su cargo las relaciones con las provincias, indisociablemente económicas y políticas.

Paradójicamente, antes del advenimiento de la democracia este dirigente había expresado diferencias importantes con Alfonsín en un tema central para la transición: los derechos humanos. Tróccoli era –al igual que el candidato peronista a la presidencia, Ítalo Luder– uno de los muchos políticos argentinos proclives a aceptar la autoamnistía de los militares. Si Alfonsín fue uno de los pocos que se opusieron a rajatabla a esa alternativa, su futuro ministro político se ubicó entre quienes proponían que los militares “resolvieran” la cuestión de los desaparecidos proveyendo la información necesaria según su propio criterio: en julio de 1982 les pidió a las Fuerzas Armadas “una razonable explicación” que a su entender bastaría para “realizar el cierre, el epílogo final de aquella guerra sucia que fue la de la subversión” (Siete Días, citado en Ferrari y Herrera, 1987: 236). En ese contexto llamó a “no hacer una revisión política de los problemas ocurridos porque en definitiva todos somos responsables del estado en que se encuentra la Argentina y no podemos entretenernos en un juicio de responsabilidades políticas para ver quién tiene más culpa, si las Fuerzas Armadas o los partidos políticos o determinado sector económico”, y expresó su negativa a judicializar esos acontecimientos aduciendo: “creo que esto es trabajo para el historiador” (Siete Días, citado en Ferrari y Herrera, 1987: 236).[57]

Sin embargo, la cuestión del juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos quedó bajo la égida del Ministerio del Interior en esos primeros años de gobierno. Pese a sus posiciones iniciales,

Tróccoli fue uno de los principales voceros presidenciales sobre este tema y un nexo fundamental con la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep). Ya desde la campaña electoral, Alfonsín había sostenido la doctrina de los “tres niveles de responsabilidad”, que distinguía entre “los que habían dado las órdenes, los que las habían cumplido en un clima de horror y coerción, [y] los que se habían excedido en el cumplimiento” (Alfonsín, 2004: 35). A partir de un diagnóstico que señalaba que muchos uniformados habían participado en la represión ilegal y que no podía juzgarse a todos sin poner en peligro el orden institucional, la solución elegida era intermedia: castigar solo a los responsables ideológicos que habían planificado la tortura y la desaparición, es decir, a las cúpulas responsables, y a quienes se habían excedido en la ejecución de crímenes aberrantes (Novaro, 2006: 157). Pero esta delimitación entrañaba distintos dilemas. ¿Cómo distinguir entre quienes habían obedecido órdenes y quienes se habían excedido en su ejecución? ¿Cómo justificar que se juzgara a los “represores paradigmáticos” y no a otros engranajes fundamentales de la represión, aunque menos conocidos?

El conflicto para definir ese límite fue in crescendo durante los primeros años de gobierno de Alfonsín y se volvió muy difícil de controlar. Los movimientos de derechos humanos se manifestaron contra esa decisión y el propio radicalismo se mostró escindido: los radicales más tradicionales que acompañaban a Alfonsín compartían la idea de que los juicios debían limitarse, mientras que el ala más progresista del Movimiento de Renovación y Cambio, y en particular la Junta Coordinadora Nacional, buscaba ampliarlos más allá de los márgenes establecidos (Novaro, 2006: 157). El ministro del Interior elegido por el presidente funcionó como contrapeso de las posiciones más reivindicativas: era alguien que coincidía con el primer grupo y que incluso había tenido que recorrer un largo camino para ajustar su discurso a los nuevos vientos de la democracia.

El derrotero del juzgamiento de los militares tuvo diversas etapas y concentró gran parte de las energías del gobierno en los primeros

años de la transición.[58] Durante el primer y segundo año se iniciaron los procesos judiciales a las juntas militares y la Conadep realizó su investigación, que culminó en la histórica publicación del Nunca más y una emisión televisiva de sus resultados.[59] Esa emisión generaba resquemor en el gobierno por el malestar que causaría en las Fuerzas Armadas y las reacciones que podría desatar. Sin embargo, ante el intento de suspenderla, el escritor Ernesto Sábato, que presidía la Comisión, amenazó con renunciar, y se acordó finalmente que el programa fuera emitido enmarcado por dos alocuciones del ministro del Interior al inicio y al cierre (Feld, 2002).

En ellas Tróccoli desempeñó el rol de intérprete oficial y trazador de límites: condenó el terrorismo de Estado pero también la violencia de la subversión, y enunció lo que más tarde se conocería como "teoría de los dos demonios" (Crenzel, 2008).[60] Por un lado, calificó de "patriótica" la tarea de la Conadep; por el otro, advirtió que su relato no abarcaba la historia completa de la violencia: "La otra cara se inició cuando recaló en las playas argentinas la irrupción de la subversión y el terrorismo alimentado desde lejanas fronteras"; su proyecto, "basado en el terror con una profunda vocación mesiánica […] terminó desatando una orgía de sangre y de muerte" (Tróccoli, 1984, extracto de su presentación televisiva citado en Crenzel, 2008). En su exposición retomó el discurso castrense que identificaba a la subversión como extraña y externa a la sociedad argentina, pero criticó la metodología aberrante utilizada por las Fuerzas Armadas equiparándola en ese plano a los grupos subversivos (Crenzel, 2008: 2). Los juicios a los militares y las amenazas de un nuevo golpe de Estado estaban íntimamente anudados, y el gobierno procuraba avanzar con cautela en ese escenario.

El ministro del Interior tuvo que mediar en esa tensa disputa y fue el encargado de transmitir la voz oficial en un terreno minado, con actores fuertes que presionaban para obtener distintas decisiones. Otro tanto ocurrió con la sanción de la denominada "Ley de Punto Final" en diciembre de 1986 y el efecto inverso al buscado que

suscitó, al desbordar los límites planeados por el gobierno y multiplicar las citaciones y procesamientos judiciales de agentes militares.[61] Igualmente tensa resultaría su intervención en los restantes mojones de ese camino: el levantamiento militar de Semana Santa en 1987, la posterior negociación del gobierno con los militares rebeldes que dio por resultado la sanción de la Ley de Obediencia Debida y los posteriores amotinamientos militares (Pucciarelli, 2006).

También en relación con ese pasado autoritario, el ministerio concentró una parte importante de su actividad en el manejo de las fuerzas de seguridad. La policía fue, junto con la relación con las provincias, su área de intervención primordial. El desafío de tener una fuerza policial democrática signó su gestión, que comprendió avances, retrocesos y tanteos constantes. En mayo de 1984 Tróccoli reconoció el descrédito que arrastraba la policía, sin duda comprometida con el terrorismo de Estado, y admitió la complejidad del proceso para purgarla:

Todos los órganos de seguridad respondieron a una forma y a un estilo. El común denominador fue la estrategia represiva acompañada de subestimación y gran desprecio por la dignidad humana, de manera que no es imposible que esas características también las hayan tenido las policías de todas las provincias e inclusive la Federal (Tróccoli, entrevista con Symns y González, El Porteño, 5/1984: 10).

El reto se replicaba en los servicios de inteligencia, de pronto llamados a redefinir y “democratizar” sus tareas:

Hay una cosa muy difícil, que es la eficacia y la sincronización de los servicios de inteligencia. Antes esos servicios estaban para espiar o

para determinar qué hacía o pensaba la gente en el campo político. Sacarlos de eso y ponerlos a detectar los actos de delincuencia, tanto común como política, es una tarea que nos va a llevar tiempo. Armar un servicio de inteligencia para la democracia no es trabajo ni de un día ni de un año (Tróccoli, entrevista con Mendelevich, La Razón, 6/1/1985: 10-11).

Con las fuerzas de seguridad en lenta transición, el Ministerio del Interior debió enfrentar nuevos delitos, como los secuestros extorsivos –en los que muchas veces participaban agentes activos o retirados de las propias fuerzas, así como exmiembros de grupos guerrilleros–[62] y la penetración incipiente del narcotráfico, y también tuvo que dirigir la investigación y represión de actividades "terroristas" o de grupos de tareas remanentes de la dictadura (desde las bombas en locales radicales hasta el atentado al avión en que debía viajar Isabel Perón, desde los destrozos en nombre de Montoneros ante la llegada de Rockefeller al país hasta la profanación de los restos de Perón).

Pero no solo las relaciones con las fuerzas armadas y de seguridad concentraron la actividad de la cartera de Interior en los primeros años de la transición democrática. El vínculo con los medios, con los gobernadores y con los partidos políticos fueron los otros desafíos de su agenda cotidiana. En cuanto a las provincias, si bien el ministerio concentró fondos de obras y otras transferencias, las articulaciones más importantes fueron gestionadas por el presidente. Los funcionarios entrevistados de esta época destacaron que los gobernadores peronistas se comunicaban directamente con Alfonsín para sortear las negativas de Tróccoli, lo cual era decisivo para destrabar negociaciones espinosas. El presidente negoció con Alejandro Armendáriz, el único gobernador radical de la provincia de Buenos Aires desde la vuelta de la democracia (de 1983 a 1987), que la provincia cediera 6 puntos del porcentaje de coparticipación que le correspondía, pasando del 27,56% al 21,5%. Esta decisión era importante para Alfonsín, porque necesitaba redistribuir esos

puntos de coparticipación entre las provincias más pequeñas como parte de su estrategia de convivencia con los gobernadores justicialistas. De este modo, la provincia más grande y poblada del país, y la que más riqueza aporta al conjunto del tesoro nacional, vio disminuidos significativamente sus ingresos. Se inició entonces una polémica que no haría más que aumentar con el correr del tiempo. Para sus detractores, Armendáriz descuidó su provincia y la puso en una situación de riesgo que le hizo perder autonomía de forma duradera. Para sus defensores, el radicalismo bonaerense tuvo un comportamiento ejemplar al poner los intereses del conjunto por encima de los propios. En todo caso, es innegable que Alfonsín tenía gran capacidad de presión y persuasión sobre sus filas e intervenía en persona sobre el dominio del ministerio cuando los asuntos eran ríspidos o conflictivos.

La Ley de Coparticipación, promulgada al final del gobierno de facto de Lanusse en marzo de 1973, había sido prorrogada hasta diciembre de 1984. Su negociación fue tensa y ajustada, con muchas idas y vueltas y equilibrios políticos cambiantes. Cuando se intentó sin éxito su negociación en 1985, año electoral, el radicalismo tenía gran apoyo y ganó las elecciones legislativas, mientras que el peronismo seguía desorganizado y con grandes conflictos internos. En cambio, cuando se promulgó la nueva ley en enero de 1988, el radicalismo venía de una derrota electoral y su mapa de poder había cambiado. Como siempre en política, la cuestión del tiempo fue fundamental. Pero ya no sería Tróccoli sino Nosiglia el ministro encargado de cerrar esa negociación y anunciarla al público.

La agenda de discusión con los partidos se manejó tanto en espacios formales –como el Consejo para la Consolidación de la Democracia creado por decreto presidencial en 1985– como informales –las numerosas reuniones y encuentros extrainstitucionales con líderes partidarios y referentes del Congreso–. En una lógica pendular que alternaba entre la confrontación y la concertación, los elencos del ministerio desplegaron un trabajo político de negociación constante. El ministro

tuvo un alto protagonismo en la escena pública: durante sus cuatro años de mandato opinó sobre los temas de actualidad, defendió la agenda del gobierno y transmitió la opinión oficial sobre los conflictos y actores de presión. Sin lugar a duda, fueron años convulsionados. A la amenaza en el plano militar se sumaron el conflicto con los sindicatos y el fallido intento de aprobar la Ley de Reordenamiento Sindical durante 1984,[63] la puja distributiva y la remarcación de precios por parte de los sectores empresarios, y el galopante ascenso de la inflación que el Plan Austral logró contener en 1985, para fracasar luego (Frenkel y Fanelli, 1987; Heredia, 2006).

Sujeto a distintas crisis, el gobierno llegó a las elecciones legislativas de 1987 en medio del descontrol inflacionario y una baja legitimidad como resultado de las “leyes de perdón” promulgadas ese año y el anterior. Esta vez el peronismo se impuso por un amplio margen tanto en las elecciones de gobernadores como en las de senadores y diputados: ganó en diecisiete provincias ante las dos que retuvo la UCR, y logró que el radicalismo perdiera el quórum en la Cámara Baja y acrecentara su disparidad en el Senado. La derrota, que para muchos selló la pérdida de iniciativa política del alfonsinismo (Portantiero, 2004: 14; Persello, 2007: 305), agravó los conflictos internos del radicalismo y rubricó la salida del ministro del Interior. Había llegado la hora de las estrategias pragmáticas y la negociación reservada con el peronismo: el encargado de comandarlas sería el mismo que hasta entonces lo había hecho en las sombras.

La crisis poselectoral de 1987 y la hora de la negociación: la gestión de Enrique Nosiglia

Mi partido, cuando no formaba parte del movimiento obrero tenía una actitud paternalista. Decía: el movimiento obrero tiene que ser

como quiero yo, como quiere el radicalismo. Es decir que un sector social decisivo de la vida nacional como son los trabajadores debía comportarse de acuerdo con lo que intelectualmente –no por experiencia vivida hacia el interior del movimiento obrero– algunos radicales entendían que debía ser. A mí me parece correcto que un partido tenga un Gabinete ocupado de la ciencia política que diga "Esta es la utopía que yo quiero construir y hacia ella tenemos que marchar así". Pero otra cosa es la política que trabaja sobre la realidad.[64]

El nuevo ministro que asumió en septiembre de 1987, Enrique "Coti" Nosiglia, ya era en esa época famoso y polémico en partes iguales. Referente de extrema confianza de Alfonsín, era también un nexo fundamental con el peronismo, los sindicatos y algunos sectores del empresariado. Pese a su juventud (tenía 37 años), su poder dentro del partido centenario era enorme: los funcionarios que "respondían a él" −o, según el lenguaje nativo "eran de él"− se multiplicaban en cargos fundamentales del Poder Ejecutivo y el Congreso a medida que el gobierno alfonsinista avanzaba,[65] y dos meses antes de asumir como ministro había ganado la presidencia de la UCR-Capital Federal.

Ese poder reconocido por sus pares y los analistas de la hora, junto con su nutrida trayectoria en puestos partidarios, contrastaban con su escasa visibilidad pública. Los cargos que había ocupado hasta entonces eran menores (la Secretaría de Acción Social y un puesto en el Consejo para la Consolidación de la Democracia), aunque no carecían de envergadura: desde esa Secretaría se repartió el Plan Alimentario Nacional (conocido como "caja PAN") a todo el país, para muchos la principal arma de clientelismo político del gobierno radical, y desde el Consejo, Nosiglia mantuvo una asidua relación con líderes políticos de todos los partidos y cerró importantes acuerdos con la oposición. Por otro lado, mostraba una pertinaz reticencia a aparecer en los medios de comunicación y conceder entrevistas públicas. Su palabra era muy esperada y poco

conseguida, lo que acrecentaba el halo de misterio que lo rodeaba y los mitos en torno a su figura. Todos los artículos sobre su agrupación política interna se iniciaban con un comentario sobre su negativa a hablar con los periodistas o subrayaban el carácter extraordinario del asunto cuando por fin lo hacía,[66] y los libros periodísticos de la época se detenían siempre en ese aspecto singular (Herrera, 1985; Ferrari y Herrera, 1987; Leuco y Díaz, 1987).[67]

Nosiglia era uno de los principales dirigentes de la Junta Coordinadora Nacional (JCN). El grupo, nacido en 1968 en Setúbal (provincia de Santa Fe), nucleó en un principio a dirigentes jóvenes que sostenían un programa de centroizquierda pero rechazaban de manera explícita la lucha armada, que comenzaba a ser una opción para distintos sectores del peronismo y de la izquierda (Altamirano, 1987; Leuco y Díaz, 1987).[68] Estos jóvenes comenzaron a acercarse a Alfonsín entre 1971 y 1972 y participaron en la fundación del Movimiento de Renovación y Cambio, hecho que los mantendría unidos a su figura y los propulsaría, con el regreso de la democracia, a ocupar las principales posiciones de poder. Dentro de esta corriente, que retuvo muchos lugares en el gobierno y suscitó gran atención por tener “cierto estilo eficientista, movimientista y modernizador que a veces alarma a las estructuras más tradicionales” (Herrera, 1985: 8), se delinearon dos grandes sectores con distintas improntas. Uno de ellos, la Coordinadora de la Capital Federal, se nucleaba en torno a Nosiglia y a Marcelo Stubrin con una inclinación más pragmática y de centroderecha. El otro, perteneciente a la Coordinadora de la provincia de Buenos Aires y liderado por Cáceres, Storani y Lafferrière, se ubicaba en la centroizquierda y era ideológicamente afín al programa “de máxima” que dio prestigio y éxito electoral a Alfonsín en 1983 (Herrera, 1985: 10-11). No obstante, hacia 1987 y ante el innegable desgaste del gobierno y las distintas crisis afrontadas, el sector de Nosiglia ganó preeminencia.

Cuando en 1986 Facundo Suárez Lastra fue nombrado subsecretario del Interior, la revista Somos tituló en tapa “El avance

de la Coordinadora”[69] y presentó esa designación como un triunfo explícito de Nosiglia, que había gestionado ese y otros cargos fundamentales en el Ejecutivo (Somos, 19/2/1986).[70] Tras la salida de Raúl Galván de la Subsecretaría del Interior por un escándalo que mostraba su vinculación con el espía y presunto miembro de la Triple A, Raúl Guglielminetti –custodio del presidente y conocido exponente de la “mano de obra desocupada” de la dictadura en democracia– quedó claro que no era Tróccoli quien decidía los nombramientos en su ministerio sino Alfonsín, con incidencia explícita de Nosiglia. Para muchos, desde comienzos de 1985 la oficina del Coti parecía un “ministerio del Interior paralelo” (Gallo y Álvarez Guerrero, 2005: 152), donde desfilaban distintos referentes políticos y representantes de las provincias para gestionar fondos, ayuda social, subsidios o reuniones con otros funcionarios. Cuando asumió el cargo, La Nación afirmó: “En medios políticos se dice que hasta ahora Nosiglia fue una suerte de ministro del Interior en la clandestinidad, pero en adelante y a la luz del día deberá probar que es un negociador perseverante y eficaz” (La Nación, 16/9/1987: 5). En definitiva, con la designación de este nuevo ministro político, el presidente no hizo otra cosa que blanquear el poder de Nosiglia (Persello, 2007: 304-305).

Ese secreto a voces era evidente para los periodistas de la época, que repetían el modo de adjetivarlo hasta el hartazgo: “el enigmático coordinador”, “el operador político más joven y poderoso del presidente Alfonsín” (La Razón, 19/10/1986); “el operador más destacado del presidente Alfonsín” (Ámbito Financiero, 29/7/1987); “el primer operador” (Somos, 5/8/1987); “el enigmático ‘operador’ presidencial” (Página/12, 15/9/1987); “el principal operador político del presidente Raúl Alfonsín”, “de trato expeditivo e infranqueable para casi todos los periodistas, es hoy uno de los consejeros más inmediatos del presidente” (Somos, 19/2/1986). Ese carácter de “operador”, mote cotidiano en la jerga política y del que pocas veces se ofrecían definiciones, le había valido numerosas críticas tanto entre los sectores más tradicionales como entre los más contestatarios del partido. Para los más viejos, era un estilo desfachatado que ignoraba los mecanismos internos de toma de

decisiones y cerraba acuerdos semisecretos aun con los opositores más feroces al ideario radical. Para los más jóvenes, era una avanzada de la manipulación y los arreglos entre cúpulas en desmedro de la militancia.

Pero, a pesar de las críticas, Alfonsín privilegiaba esas destrezas: alguien capaz de entablar con sigilo múltiples negociaciones políticas, con llegada a actores partidarios y corporativos diversos, con peculiar avidez por las jugadas osadas y las estrategias inesperadas. Por lo demás, el término “operador” señala también a quien realiza tácticas para otro: facilita contactos, vínculos y estrategias para la construcción de poder de alguien que, por lo general, no puede hacerlo de forma explícita. Esa competencia para construir poder en las sombras, fundamental para que las cosas sucedan, puede incomodar por momentos a sus propios actores. Un artículo que describe distintas escenas del trabajo de los operadores resume el conflicto en estos términos: “Lo tenés que hacer porque te da satisfacción colaborar en la construcción de algo, pero las cosas se complican cuando dejás de tener en claro que tu rol es operar para que otro ponga la cara” (Aisicoff, 2017). El propio Nosiglia habló de esa acepción durante la entrevista, además de expresar su molestia. Según él, el término “operador” supone “actuar en nombre de otro”, mientras que él afirma tener trayectoria suficiente como para no actuar en nombre de nadie, sino en el suyo propio, o en todo caso, en nombre de su organización. La calificación de operador también se refiere a hacer “operaciones”, es decir, crear situaciones, rumores o noticias, muchas veces falsos, para perjudicar a unos y favorecer a otros.

Lejos de edificar una carrera política tradicional, Nosiglia se especializó en la construcción de poder en las sombras y consolidó un estilo pragmático y prácticas informales.[71] En su análisis del último tramo del gobierno radical, Alfredo Pucciarelli identifica un drástico cambio de rumbo que, a partir de la suma de errores, imprevisiones y obstáculos objetivos, supuso abandonar los principios originales del consenso alfonsinista para abrazar “una concepción oportunista y electoralista” de la política plagada de

“procedimientos oblicuos”, a la que define como “nosiglismo” (Pucciarelli, 2011: 27).

En respuesta a sus detractores, Nosiglia se jactaba de ser eficiente en la búsqueda de sus objetivos políticos y se presentaba como “modernizador” ante un partido “anacrónico”. Con distintas apuestas había buscado consolidar un nuevo sistema de alianzas que funcionara como base de sustento al gobierno de Alfonsín. Como se lee en el epígrafe de este apartado, uno de sus fines era conseguir para el radicalismo una relación orgánica con los sindicatos, a fin de disputarle al peronismo esa base persistente de poder. Tras la confrontación abierta que el gobierno planteó con los gremios peronistas y el revés que significó el fracaso de la Ley de Reordenamiento Sindical, Nosiglia propuso una estrategia pragmática de acercamiento: “Otra cosa es la política que trabaja sobre la realidad”, señalaba frente a los planteos teóricos que buscaban dictaminar el rumbo de la transición. Si el mensaje alfonsinista implicaba democratizar todos los ámbitos de la sociedad, prioritariamente al sindicalismo, su realismo político indicaba el camino inverso. Nosiglia fue el ideólogo del giro copernicano en la relación con el movimiento obrero y bajo esa impronta organizó la llegada de un representante de la ortodoxia peronista al puesto de ministro de Trabajo: el secretario del sindicato Luz y Fuerza, Carlos Alderete.[72] También fue el encargado de establecer una alianza heterogénea con sindicalistas, el “grupo de los 15”, y facilitó la restitución de muchas de sus históricas ventajas a la burocracia sindical (Persello, 2007: 303).

La realpolitik promovida por Nosiglia comprendía además un acercamiento y establecimiento de acuerdos con partidos provinciales que habían apoyado el régimen militar, como el bloquismo en San Juan. Esto despertó fuertes críticas en la Juventud Radical (La Razón, 19/10/1986: 22) y en la propia Coordinadora de Buenos Aires (Pucciarelli, 2011: 31-32), pero Nosiglia supo acallarlas y además contaba con el apoyo presidencial para desplegar sus múltiples armados.

En este contexto difícil, los mayores desafíos de su gestión durante los últimos dos años del gobierno de Alfonsín estuvieron marcados, en el plano político, por su relación con el Congreso –ahora con mayoría peronista en ambas cámaras– y la negociación de la nueva Ley de Coparticipación Federal con las provincias. Desde este ámbito se gestionó un acuerdo de gobernabilidad entre los partidos mayoritarios que se tradujo en la sanción de ciertas leyes fundamentales para el Poder Ejecutivo: la Ley de Coparticipación, la Ley de Defensa Nacional, la limitación de los regímenes de promoción industrial y la aprobación de nuevos impuestos.[73] Este acuerdo bipartidista fue posible porque el PJ había encaminado su proceso de organización e institucionalización con la Renovación peronista como fracción triunfante tras las elecciones legislativas y el liderazgo de Antonio Cafiero afianzado desde la gobernación de Buenos Aires.

La Ley de Coparticipación fue aprobada durante el primer semestre de 1988 y en ella Cafiero redobló su entendimiento con el radicalismo y su alianza con el resto de los gobernadores peronistas al aceptar que la provincia formalizara la concesión de puntos porcentuales de las transferencias de nación que había permitido el gobernador radical anterior. Esta jugada le traería serios problemas al distrito en el futuro y también al propio Cafiero, que entonces pensaba que sería presidente (Novaro, 2006: 201). Pero permitió que el gobierno de Alfonsín destrabara una negociación que ya llevaba tres años y medio de aplazo. La ley estableció que la nación retendría el 42,34% de todos los impuestos nacionales (excepto los del comercio exterior y la seguridad social), mientras el 54,66% sería transferido a las provincias. Del resto, el 2% alimentaría los fondos de recupero provincial y el 1% se destinaría a crear los famosos Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que el Ministerio del Interior manejaría de forma discrecional.

La negociación estrecha con los partidos políticos supuso otro gran reto para el ministerio: el intento de reforma de la Constitución. La iniciativa era parte de la agenda de Alfonsín desde hacía tiempo y con ese fin había creado el Consejo para la Consolidación de la

Democracia dos años atrás. Pero la situación política era poco favorable a un acontecimiento de esas características en 1987: no solo los peronistas renovadores resistían la propuesta, sino que tampoco contaba con consenso dentro del radicalismo (entre sus principales detractores estaban Fernando de la Rúa y Jorge Vanossi). Con todo, el presidente quería impulsarla y Nosiglia era una espada crucial para lograrlo. Su viceministro, el ex procurador general de la nación y militante histórico de Renovación y Cambio Octavio "Yuyo" Gauna, no creía viable el proyecto en esa coyuntura y le pidió al presidente que lo removiera del cargo.[74] Fue suplantado por otro jurista de renombre que había participado en el juicio a las juntas militares, Ricardo Gil Lavedra, a quien Alfonsín manifestó expresamente la necesidad de trabajar para la reforma de la Constitución:

Recuerdo que en ese momento estaba en el exterior –en España– y recibí un llamado de Coti Nosiglia para decirme que el presidente quería que me hiciera cargo del viceministerio del Interior. Y bueno, le dije que iba a ver cuando volviera, que la verdad yo no lo esperaba y aparte carecía de experiencia política. Bueno, volví, tuve una reunión con Alfonsín, le dije que dudaba, me dijo: "Por favor, pensalo". En ese momento me explicó que quería impulsar la reforma constitucional desde el Ministerio del Interior y que necesitaba alguien en ese sentido; y también por mi condición de juez, para que el primer recambio de las elecciones de 1989 estuviera rodeado de la mayor objetividad y transparencia posible. Lo dudé un poquito, pero al final acepté, dije: "Bueno" y me tiré a la pileta de ese mundo desconocido (Ricardo Gil Lavedra, viceministro del Interior durante la presidencia de Raúl Alfonsín, entrevista con la autora el 3/11/2009).

Pero además de la intervención técnica de un jurista prestigioso, hacía falta conseguir el apoyo de los adversarios políticos. Desde el ministerio y el Consejo para la Consolidación de la Democracia se

organizaron más reuniones para abrir paso a esa reforma que por un lado habilitaría la reelección presidencial y por otro promovería un régimen más cercano al parlamentarismo. No obstante, el equilibrio de poder entre los partidos la volvería irrealizable. En septiembre de 1988 Nosiglia envió una carta a los principales agrupamientos políticos donde anunció formalmente que el gobierno descartaba la reforma en vistas del inicio del período preelectoral (El Cronista Comercial, 29/9/1988).

Por último, este ministerio tuvo que hacer frente a un clima de inestabilidad institucional sostenido. Durante la administración de Alfonsín se pusieron más de 150 bombas, incluso una en el avión que llevaba a Isabel Perón de regreso a España y otra en el del presidente (Gallo y Álvarez Guerrero, 2005: 182). La policía dependía del ministro y los servicios de inteligencia funcionaban en estrecha relación con el ministerio (la SIDE estaba a cargo del padre de Facundo Suárez Lastra, Facundo Suárez, de íntima confianza de Nosiglia). Las amenazas al orden no cesaron y el ministerio estuvo en el ojo de la tormenta: en enero de 1988 se produjo el levantamiento de Monte Caseros y en diciembre el de Villa Martelli; mientras que en enero de 1989 el regimiento de La Tablada fue tomado por la organización guerrillera tributaria del ERP, Movimiento Todos por la Patria (MTP). El gobierno se precipitaba a su fin y la estrategia del radicalismo ya no era introducir cambios relevantes, sino sostener la gobernabilidad hasta el traspaso de mando. Pero no fueron los levantamientos armados los que sellaron su salida adelantada del poder, sino el descalabro de la economía.

Dilemas y armados en la transición democrática

La democracia no convierte a los hombres en ángeles, ni está hecha para eso, no resuelve los problemas ni los conflictos por milagro, ni está hecha para eso.[75]

El año 1989 fue traumático para el radicalismo y para los argentinos en general. El proceso hiperinflacionario que se inició en abril batió todos los récords y encadenó medidas desesperadas que no lograron contener el alza de los precios: subieron 132% en junio y 209% en julio, acumulando una suba del 934% desde enero (Damill y Frenkel, 1990). A este descalabro se sumaron los comportamientos especulativos, el salto repentino de la pobreza y la multiplicación de estallidos y saqueos en todo el territorio. En medio de un clima enrarecido, se acordó adelantar las elecciones y Alfonsín entregó la banda presidencial al candidato electo por el PJ, Carlos Menem, el 8 de julio de 1989.

La democracia ahora era otra cosa: ya no esa promesa inacabable y casi instantánea de bienestar general, sino un espacio tenso donde se procesaban conflictos y decisiones dilemáticas ante distintos factores de poder. Las grandes expectativas de la reconstrucción democrática habían dado paso a profundas desilusiones. El tono de Alfonsín en su último discurso de apertura de las sesiones legislativas lo mostró con dramatismo; su reflexión sobre los límites de la democracia distaba mucho de las palabras festivas con que había iniciado la transición: “Con la democracia se come, se cura y se educa”.

En ese contexto, el descrédito de los partidos y los políticos aumentó de manera exponencial, pero la salvaguarda y legitimidad

del orden democrático no estuvo en cuestión. El gobierno cambió de manos, aun anticipadamente, sin militares de por medio. Los armadores políticos del Ministerio del Interior tuvieron un importante protagonismo en algunas de las crisis más severas de este período, mediaron con múltiples actores y desplegaron estrategias de distinto tipo para mantener la gobernabilidad. Los ministros marcaron estilos típicos que volverían a aparecer en esta cartera con el correr del tiempo. Antonio Tróccoli representó al político de la vieja guardia, con vínculos asiduos con los parlamentarios y las estructuras partidarias, que interpretaba a su manera la modernización propuesta por Alfonsín. También para él este proceso constituyó una oportunidad para reinventarse y desmarcarse de las posiciones más conservadoras que había sostenido en el pasado. Enrique Nosiglia, por su parte, se desempeñó en un período más corto, ya en la debacle del alfonsinismo. Ante la pérdida de iniciativa política y la febril negociación con distintos actores, sus pares lo recuerdan como un funcionario decisivo en el ministerio: por su conocimiento del mundo político y su destreza para manejarlo, por su cercanía con el peronismo, por su habilidad y realismo en partes iguales. Su relación con los medios de comunicación, y con la ciudadanía, fue opuesta a la de Tróccoli: si este se encargaba de transmitir e interpretar las decisiones de gobierno adoptando una actitud pedagógica hacia todos los actores, Nosiglia se centró en el entramado de los partidos y los acuerdos semisecretos, en la arquitectura de consensos y la promoción de los aliados más disímiles, entre los que se destacan los sindicalistas y parte del peronismo. Con todo, su gestión no terminó a la par de la de Alfonsín, porque las internas del partido y la presión del candidato presidencial, Eduardo Angeloz, ubicaron a Juan Carlos Pugliese a la cabeza del ministerio durante un breve período (entre mayo y julio de 1989). Otra vez llegaba, para cerrar el ciclo, un referente del balbinismo y de la vieja guardia radical.

Los márgenes de acción del ministerio y las decisiones sobre las que tuvo incidencia dependieron de la oportunidad, del peso de las situaciones, del trabajo político realizado en cada contexto. Su tarea estuvo relacionada tanto con la persuasión como con la cooptación,

tanto con los acuerdos políticos basados en promesas para el futuro o la transferencia de fondos como con la pertenencia partidaria. En contextos permanentemente críticos, debió atender al equilibrio entre los distintos interlocutores y aliados para forjar nuevos ensamblajes cuya suerte dependería del tiempo. Sus armadores se especializaron en medir el tiempo, en saber cuándo “jugar” y cuándo no, cuándo “apretar” y cuándo persuadir, cuándo ceder y cuándo exigir más. Y, como el de sus estrategias, su tiempo siempre estuvo en riesgo, dependiendo de la capacidad de mantenerse vigentes, de conseguir aliados, de lograr que les respondieran, de cerrar acuerdos con eficacia, de interpretar acertadamente las coyunturas y saber actuar con habilidad. En este tiempo de actores híbridos que aún respondían a las dos épocas, el trabajo de los armadores políticos fue fundamental y controvertido.

Junto con los canales formales de negociación se consolidaron también los espacios y las prácticas informales: para negociar la aprobación de leyes o garantizar apoyos en momentos de crisis, para las iniciativas exitosas (como la Ley de Coparticipación) o incluso para las que fracasaron (como la reforma de la Constitución), fueron fundamentales las destrezas y los contactos de sus funcionarios de mayor jerarquía, así como su habilidad para interpretar las situaciones de interacción entre pares del sistema político. Sus equipos intervinieron en asuntos fundamentales para esa democracia naciente y en múltiples acuerdos poco visibles o incluso secretos. Sin ir más lejos, la organización del traspaso de mando anticipado entre Raúl Alfonsín y Carlos Menem encontró en el ministro del Interior a uno de sus principales negociadores. Nosiglia formó parte del grupo que gestionó la asunción temprana de Menem, mientras en las filas del PJ también un futuro ministro del Interior negoció las condiciones del traspaso: el entonces diputado nacional José Luis Manzano. En aquellas reuniones[76] se discutía con qué costo para cada una de las partes podía alcanzarse ese acuerdo: la condición inicial del menemismo fue que Alfonsín indultara a los militares condenados, pero la negociación se estancó; más tarde se llegó al compromiso de que los radicales prestaran apoyo legislativo para diversas leyes de julio a diciembre

de 1989, cuando Menem ya habría asumido como presidente pero los senadores y diputados recién elegidos no habrían ocupado sus bancas. La decisión fue sin duda conflictiva para el alfonsinismo: llegado ese punto de la crisis y ante un escenario casi incontrolable, todas las opciones parecían insatisfactorias, pero había que decidir.

-

[51] Ricardo Balbín presidió desde entonces la UCR del Pueblo primero y la UCR después, hasta su muerte en 1981.

[52] Los datos son poco precisos. Citando a Colombo y Palermo (1985), Persello (2007: 272) muestra que en 1978 el 52% de los intendentes municipales del país pertenecía a algún partido político, y de ellos, el 35,3% era radical.

[53] Antonio Tróccoli, El Porteño, 5/1984: 10.

[54] Antonio Tróccoli, Clarín, 27/3/1987.

[55] Hugo Caligaris, “La muerte de Tróccoli cierra un estilo radical”, La Nación, 28/2/1995, p. 9.

[56] Por ejemplo, sobre la idea de conformar un nuevo movimiento nacional para transformar a la sociedad argentina, o respecto de la vocación alfonsinista de defender coaliciones como la Asamblea Multipartidaria (Acuña, 1984: 220).

[57] Cuando en 1977 la subsecretaria de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos viajó a Buenos Aires para evaluar denuncias sobre secuestros y desapariciones de personas, Tróccoli habría desestimado los testimonios de los exiliados y manifestado que la situación se debía a un conflicto originado “por la subversión y no por los militares” (citado en Persello, 2007: 270). Para entonces, Raúl Alfonsín participaba en la APDH y acompañaba abiertamente esas iniciativas.

[58] Véanse Landi (1987), Acuña y Smulovitz (1991, 1995), Hilb (1994), Pucciarelli (2006), Novaro (2010a), Reano y Smola (2013).

[59] Creada en diciembre de 1983, la Conadep presentó sus resultados en septiembre de 1984. La primera edición del Nunca más, de 40.000 ejemplares, se agotó en solo 48 horas (Alfonsín, 2004: 42). Sobre los entretelones y efectos de la emisión televisiva, véase Feld (2002).

[60] Como señala Daniel Feierstein (2018), ya desde comienzos de los años setenta había quienes planteaban los fundamentos de esa idea, pero el prólogo del Nunca más se transformó en la mejor síntesis de la teoría de los dos demonios. Su primera frase afirma: "Durante la década del setenta la Argentina fue convulsionada por un terror que provenía tanto de la extrema derecha como de la extrema izquierda" (citado en Feierstein, 2018: 13-14).

[61] Para una mirada crítica de este proceso, véase Pucciarelli (2006). Para una justificación de las decisiones adoptadas, Alfonsín (2004).

[62] En ese momento se denominaba "mano de obra desocupada" a los "grupos de tareas" de la dictadura pasados a disponibilidad o a exmilitantes que habían estado en la clandestinidad. El secuestro y asesinato de Osvaldo Sivak fue el más resonante del período.

[63] El intento fue desestimado en una puja ajustada: la iniciativa presidencial perdió por un voto en la Cámara de Senadores, donde tenía mayoría el PJ. Esta fue la primera confrontación importante entre el oficialismo y la oposición y constituyó una gran derrota para el alfonsinismo, que había cifrado en esa tarea parte de su lucha contra el "faccionalismo autoritario". Pero no solo no lo lograría, sino que el conflicto devino en una crisis constante, con paros nacionales que se multiplicaron en el tiempo.

[64] Enrique Nosiglia, La Razón, 19/10/1986: 22.

[65] Marcelo Stubrin y Jesús Rodríguez en el Congreso (este último, muy cercano a Nosiglia, presidió la Comisión de Presupuesto tras la muerte de Rubén Ravanal en 1985), Carlos Becerra en la Secretaría General de la Presidencia, Facundo Suárez Lastra como viceministro del Interior y Luis Stuhlman como secretario de la Función Pública.

[66] Hacia el final de su gestión dio una nota por el levantamiento de La Tablada cuya introducción rezaba: “Jamás acude a las entrevistas de televisión ni responde las llamadas telefónicas de las radios. ‘No atiendo, no recibo, no converso’, dice, no con vanagloria sino con resignación” (El Periodista, 10-16/2/1989).

[67] La entrevista que le hice (el 24/8/2011 en el Comité de la UCR de Corrientes y Callao) reforzó aquella fama: si bien me autorizó a grabarlo, como el resto de los entrevistados, fue el único que pidió que sus declaraciones no fueran citadas. Durante la entrevista apagó algunas veces el grabador para que no quedaran registradas sus opiniones sobre temas controvertidos. Es curioso leer en los artículos de su época como ministro que hizo lo mismo en las escasas entrevistas concedidas a periodistas (Díaz y Majul, La Razón, 19/10/1986: 21-22).

[68] Entre sus fundadores se encontraron, además de Nosiglia, Luis “Changui” Cáceres, Marcelo Stubrin, Facundo Suárez Lastra, Jesús Rodríguez, Ricardo Campero, Carlos Becerra, Ricardo Lafferrière, Aníbal Reinaldo, Mario Losada y Ramón Mestre.

[69] La revista había publicado un número de mucha repercusión poco después de asumir el gobierno radical, en el que se preguntaba qué era la Coordinadora con un titular polémico: “Los Montoneros de Alfonsín” (Somos, marzo de 1984).

[70] En su foto de tapa se ve el abrazo entre Tróccoli y Suárez Lastra, y en las primeras dos páginas a todo color, el abrazo de Nosiglia y su colaborador de confianza, Carlos Becerra, designado secretario general de la Presidencia.

[71] La renuencia a los cargos formales lo acompañaría en toda su trayectoria. Tras abandonar la cartera de Interior en 1989 no volvió a ocupar ningún cargo público. Sin embargo, durante los siguientes treinta años siguió siendo un actor fundamental en las estrategias del radicalismo, uno de los principales negociadores de alianzas electorales en tiempos de profundos cambios para el partido. Entre otras intervenciones, fue el ideólogo de la presentación conjunta a elecciones de la UCR y el empresario Francisco de Narváez en 2011 (Abrevaya, Página/12, 25/6/2011; Serra, La Nación, 25/6/2011: 18) y el encargado de negociar la incorporación de Martín Lousteau como candidato a jefe de Gobierno en la Capital Federal en 2015, mientras negociaba también el acuerdo entre Macri y el radicalismo para formar la alianza Cambiemos (Ziblat, Perfil, 3/5/2015).

[72] Alderete asumió el 31 de marzo de 1987, tras ocho huelgas generales en tres años de gobierno y prácticamente un ministro de Trabajo por año. La cartera le había sido ofrecida primero a José Rodríguez, secretario general de Smata, que declinó la propuesta después de algunos días de reflexión (Palomino, 1987).

[73] Entrevista con Jesús Rodríguez, Archivo de Historia Oral - IIGG/UBA. Sobre esta concertación entre la UCR y el PJ Renovador en el Congreso, véanse también Botana y Mustapic (1991), Rodríguez y Bonvecchi (2004).

[74] Fiel al estilo alfonsinista de no echar a sus miembros del Gabinete sino de hacer enroques, Gauna pasó a ocupar una secretaría en el Ministerio de Defensa.

[75] Raúl Alfonsín, apertura de las sesiones legislativas de 1989.

[76] También participaban, entre otros, Jesús Rodríguez por el radicalismo y Miguel Ángel Toma por el justicialismo (véase la entrevista a Jesús Rodríguez, Archivo de Historia Oral - IIGG/UBA).

4. Los armadores políticos y el andamiaje del peronismo neoliberal (1989-1999)

El gobierno de Carlos Menem operó un giro inesperado a poco de asumir el poder ya que se volcó hacia una tradición que, tanto en su vertiente política como económica, había estado ausente del partido justicialista durante décadas: el liberalismo (Canelo y otros, 2011). Si bien había apoyado su campaña electoral en los conceptos rectores de “salariazo” y “revolución productiva”, Menem desplegó una política de ajuste y reformas de mercado que lo acercó de inmediato al mundo de los negocios y la banca internacional. La sorpresa fue grande para muchos ya que, en palabras de Juan Carlos Torre (1999: 44), “entre las creencias y expectativas de quienes lo habían votado y la orientación que Menem pretendía dar a su gestión, la falta de afinidad era obvia e inocultable”.

El menemismo respondió con una batería de reformas promercado, privatización de empresas públicas, desregulación, apertura comercial y una profunda reforma del Estado a la grave crisis económica de los años ochenta. En 1991 se instauró la que sería la pieza central de un modelo que perduró más de una década: la convertibilidad entre el peso y el dólar. Solo entonces los precios lograron estabilizarse y la economía retomó el crecimiento. Los economistas parecían haber encontrado la llave maestra y gracias a eso consolidaron el prestigio de su profesión y su autoridad para intervenir cada vez más en las decisiones públicas (Heredia, 2015).

La contracara de ese logro sería, con el tiempo, igualmente drástica: los índices de pobreza y desocupación alcanzaron cifras récord, las jubilaciones se licuaron, las relaciones laborales se precarizaron y

numerosas capacidades estatales quedaron desmanteladas. Aunque varias políticas resultaron regresivas para amplios sectores de la población, al comienzo no despertaron grandes resistencias (Borón, 1995; Pucciarelli, 2002). La Constitución fue reformada y el 14 de mayo de 1995 el gobierno de Menem fue revalidado en las urnas.

Uno de los fenómenos más señalados por los estudiosos en esos años, tanto en la Argentina como en otros países de América Latina, fue el “irresistible ascenso de los economistas” (Markoff y Montecinos, 1994): por su carácter de nexo con los principales centros financieros y organismos internacionales, su rol fundamental en la circulación de las ideas económicas neoliberales, su capacidad de intervención en decisiones políticas fundamentales sin necesidad de plebiscitarse en las urnas. La de los noventa fue una década que selló el auge de los expertos en el espacio público y el protagonismo de los think tanks en los ámbitos de gobierno (Camou, 1998, 2007; Beltrán, 2005; Heredia, 2011a, 2011b).

Pero no solo los economistas y tecnócratas tuvieron un papel fundamental en estos tiempos de profunda transformación. Fue necesario un arduo trabajo político para viabilizar las reformas de mercado y alinear al partido gobernante tras ese proyecto. Los funcionarios políticos jugaron un rol crucial para conseguir la necesaria disciplina parlamentaria, obtener el ajuste en todas las provincias y negociar con distintos actores la definición de sus límites. Muchos dirigentes se “convirtieron” al nuevo credo liberal, otros se vieron forzados a apoyarlo de manera explícita o tácita, y otros mantuvieron una distancia no exenta de ambigüedades. Los armadores políticos del Ministerio del Interior fueron una pieza clave en la tarea de conseguir apoyos y sustentabilidad para el proyecto en marcha, para lo cual debieron aguzar sus estrategias de negociación y cooptación en partes iguales.

El giro menemista y los ministros operadores: las gestiones de Eduardo Bauzá, Julio Mera Figueroa y José Luis Manzano

Hace treinta años que hago política. Estuve cerca de los carapintadas, de la izquierda y de la derecha, estuve contra Saadi, con Saadi, con el Comando de Organización y los Montoneros, traje a Perón vivo y a Rosas muerto, soy ministro. Y ahora la gente me besa por la calle porque me casé con una piba de 20 años. Así es este país. Por eso los tipos que vienen de Europa para tratar de entenderlo vuelven más locos de lo que llegaron. Algunos no quieren convencerse y así les va. Porque esa es la realidad.[77]

Pienso que [a los "peronistas históricos" que hoy critican el menemismo] les ocurre lo que a cualquier minoría partidaria, que no entendieron cómo venía la mano y perdieron. Nosotros les hemos ganado por paliza en la interna, con la opinión de la gente. Nosotros somos la expresión del peronismo, yo tengo tanta tortura, cárcel e historia como el que más. Se murió Perón y ahora conduce el que quiere la gente, que somos nosotros. Ellos perdieron porque no entendieron nada, y si Perón estuviera vivo, haría lo que hacemos nosotros. Yo no tengo ningún tipo de complejos. Hay que tener en cuenta que las viudas no son la mejor interpretación del pensamiento de los maridos… Lo digo en forma literal y metafórica. [78]

Los primeros tramos del gobierno menemista fueron muy conflictivos. Si bien la hiperinflación operó como un mecanismo disciplinador para justificar proyectos refundacionales como el que propuso Carlos Menem, ese proceso no se dio de forma automática ni fue exitoso desde un principio. En este sentido, se ha dicho que los grandes contextos de crisis abrieron la vía para implantar las

reformas neoliberales en América Latina (Corrales, 2010 [2002]), pero cabe recordar que implicaron marchas y contramarchas y requirieron, en el caso argentino, un enorme trabajo de interpelación y generación de confianza (Canelo, 2011b: 83-91). Durante el primer año y medio de la gestión de Carlos Menem, el panorama fue caótico: sucesivos planes económicos fracasaron, la alianza con el grupo Bunge & Born llevó a dos de sus hombres al Ministerio de Economía, pero tras su fracaso los empresarios rompieron sus compromisos con el gobierno y triplicaron los precios; hacia fines de 1989 se intensificaron los conflictos dentro del PJ por la política económica y por la presencia de algunos referentes máximos del liberalismo local en el gobierno (como Avelino Porto, Álvaro y María Julia Alsogaray); en 1990 la tasa anual de inflación llegó al 2314% (Rapoport, 2011), y en 1991 aumentaron los conflictos sindicales y cayó en picada la popularidad del presidente. Menem lanzó la apuesta al cambio de rumbo desde un principio con las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado votadas poco después de su asunción y el proceso privatizador en marcha, pero aún no tenía “logros” importantes para capitalizar. Sin embargo, no solo mantuvo el rumbo sino que redobló la apuesta. Por entonces afirmaba:

Yo no le tengo absolutamente ningún miedo a los legítimos reclamos de una organización gremial o empresarial. Pero tampoco le tengo absolutamente ningún miedo a hacer respetar el deseo de los argentinos para trabajar. […] De tal modo, deseo que todo el país tenga la certeza de que el gobierno se va a mantener firme en su rumbo. […] Esta vez el cambio va en serio. Esta vez el cambio va a fondo (Menem, 8/11/1989, cit. en Canelo, 2011b).

Las variables económicas no parecían acomodarse y su partido de origen ofrecía resistencias, pero Menem repetía que nadie lo haría cambiar de dirección e insistía en un posicionamiento antiestatista y reformador.[79] Con la salida de la crisis de fines de los años

ochenta, el Estado pasó a ser el único responsable de todos los males: su tamaño e inoperancia eran trabas al crecimiento, y quienes defendían su intervención eran tercos y atrasados. En sus discursos públicos, el presidente presentaba las ideas neoliberales y los efectos de la globalización como inexorables y al mismo tiempo beneficiosos para el país (Sidicaro, 2002: 165). Pero el peronismo estaba incómodo con el cambio de época. Muchos entrevistados relataron en detalle el pasaje del estupor a la adhesión. Por un lado, los dirigentes peronistas no se identificaban con esa filosofía; por otro, su capacidad de adaptación fue puesta a prueba:

Yo tuve que llevar adelante todo el proceso legal de las privatizaciones en la época de Menem. Y me costó comprender, aprender, ver, captar cuál era el verdadero sentido de eso y cómo se justificaba. ¿Por qué? Porque yo venía con una conformación, una carga… casi ideológica, de que peronismo y estatización eran casi una correlación. […] No me daba cuenta de que lo que debe interesar es la calidad de vida, el acceso a los bienes. Quién lo presta, de quién son las acciones, todo eso, eso es el instrumento. Para ponerlo en los términos más simples y más comprensibles: yo siempre digo que en la estantería están todos los instrumentos. Los instrumentos son esos, no son de izquierda ni de derecha ni de centro, no son nada: son instrumentos (viceministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y ministro del Interior durante la presidencia de Eduardo Duhalde, entrevista con la autora el 25/6/2012).

Muchos dirigentes menemistas dejaron atrás la “carga casi ideológica” que asociaba peronismo e intervención estatal y comenzaron a pregonar la neutralidad de los instrumentos. El carácter pragmático y flexible del justicialismo, que múltiples estudios señalan como una característica casi ontológica (Torre, 1995; Novaro, 1999; Sidicaro, 2002), se reitera en las entrevistas con los protagonistas de la época: los imperativos de la hora

justifican el rumbo adoptado y el mérito del menemismo sería precisamente haber encontrado un nuevo enfoque que se adaptara a los tiempos.

Pero el proceso no estuvo libre de negociaciones. El primer ministro del Interior de Menem, Eduardo Bauzá, funcionó como armador inicial del proyecto y fue decisivo a la hora de reclutar cuadros renovadores y demás justicialistas dispersos. Hombre de extrema confianza de Carlos Menem, ya durante la campaña presidencial comenzó a convocar a los principales referentes que se habían opuesto al riojano en la interna, y una vez en el gobierno se encargó de transmitir sus decisiones a los otros ministros y sus segundas líneas. Para los distintos referentes del peronismo, hablar con el "Flaco" Bauzá (así lo apodaban en el mundo de la política) equivalía a hablar con el presidente.

Bauzá era el intermediario entre Menem y el resto de los ministros. Todo lo que iba a Menem primero pasaba por el filtro de Bauzá; si Bauzá lo aprobaba, "el Turco" lo firmaba. El camino era ese y te lo decían los ministros: "El Flaco ¿qué te dijo?", [y si uno respondía] "Yo quiero que el presidente…" [volvían a preguntar] "El Flaco ¿qué te dijo?"; "No, no sé, no lo consulté al Flaco; te lo digo a vos". "No; andá y consultá al Flaco". O "Dejámelo que yo lo consulto al Flaco". Era como que Bauzá era "el conmutador" de todo el mundo con Menem y hacía un primer filtrado. […] Porque había un rol de mediación en Bauzá, él también desarticulaba los conflictos internos, todos los conflictos que había. Las internas, esa cosa de rivalidades o de primereos siempre requieren alguien con cabeza muy fría que equilibre el tablero (subsecretaria de Derechos Humanos durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 20/7/2009).

En el marco de aquel giro ideológico, esta suerte de "conmutador" del presidente fue decisivo para amalgamar grupos disímiles y

promover públicamente el programa de reformas. La carrera de Menem hacia la presidencia se había gestado con el apoyo de los sectores más tradicionales y ortodoxos del PJ, aquellos que la Renovación peronista se había empeñado en desacreditar por su estilo poco moderno y poco democrático. Estos acompañantes de la primera hora ocuparon un lugar significativo durante los años iniciales de gobierno: caudillos provinciales, dirigentes marginales y demás exponentes de lo que Ricardo Sidicaro denominó la “antielite menemista” (Sidicaro, 1995: 126-129).[80] Pero a la par de esos elencos, Menem se nutrió de sus adversarios directos en la interna presidencial del PJ al convocar a los principales cuadros renovadores a través de su operador y primer ministro político.[81] Este reclutamiento abrevaba en la famosa máxima según la cual los peronistas se alinean detrás del ganador, pero además expresaba una necesidad mutua: Menem carecía de suficientes dirigentes formados para llenar los puestos de gobierno y los referentes de la Renovación corrían el riesgo de desaparecer de la política profesional por un período prolongado tras el éxito del riojano.

El paso de este primer articulador de grupos disímiles por la cartera política fue breve precisamente por la extrema confianza que Menem tenía en él: a los cinco meses de asumir, la muerte del ministro de Desarrollo Social, Julio Corzo, hizo que Bauzá pasara a ocupar su lugar acompañado por buena parte de sus secretarios y subsecretarios. Como ministro “comodín” ocupó distintos espacios decisivos del Ejecutivo: fue secretario general de la Presidencia y en 1995 asumió como el primer jefe de Gabinete. Cuando llegó a Interior, los medios le reconocieron un rol fundamental, ya que desde esa cartera debería realizar dos pactos –uno federal y otro interpartidario– para otorgar consenso al modelo económico de ajuste (Lejtman, Página/12, 28/6/1989).

Entre sus tareas se encontró, además, la temprana proyección de la reforma de la Constitución que desvelaba a Menem desde que había asumido su primer mandato. También fue el encargado de realizar la primera tanda de indultos en octubre de 1989, una decisión que Menem había tomado antes de asumir el poder –y que,

como vimos, intentó imponer como condición a Alfonsín–. Bauzá defendió esta medida desde un principio, aunque él mismo había estado once meses preso durante la dictadura (Lejtman, Página/12, 28/6/1989), y a fines de 1989 aseguró que los decretos de perdón solo alcanzarían a los militares y demás imputados que aún estaban en juicio, pero que no se absolvería a los ya condenados (entre ellos Videla, Massera y Galtieri). Sin embargo, un año más tarde, bajo la gestión de otro ministro que también había estado preso durante la dictadura (Julio Mera Figueroa), la segunda serie de indultos absolvió incluso a los miembros de las juntas militares. El viraje del menemismo era radical en todos los planos.

El segundo ministro del Interior fue Julio Mera Figueroa, un abogado nacido en Salta con larga trayectoria en el PJ que también había acompañado a Menem desde los comienzos de su campaña (Cerruti, 1996 [1993]: 242). Su propia carrera, como relata jactancioso en el epígrafe de este apartado, había conocido importantes giros: descendiente de una familia conservadora tradicional, se inició en el nacionalismo y fundó la Juventud Conservadora en Salta a los 16 años, pero desde los 20 comenzó a militar en el PJ. Su itinerario en el partido fue largo y cambiante: en los años sesenta se identificó con su rama izquierda e integró el Movimiento Revolucionario Peronista (MRP), instancia que lo llevó a Madrid a conocer a Perón, con quien mantuvo una relación de cercanía. También fue seguidor de Cámpora, en cuya presidencia se desempeñó como diputado nacional (1973-1976). Pasó tres años preso durante la dictadura y luego partió al exilio. El retorno democrático lo encontró militando en el PJ, donde ocupó diversos cargos dentro de la estructura –como el de interventor del partido en la provincia de Buenos Aires en 1986–. Alejado de la vertiente progresista, se convirtió en un caudillo con peso propio en el noroeste del país (apoyado por el catamarqueño Vicente Leónides Saadi). El desparpajo con que Mera Figueroa comenta su incoherencia ideológica es propio de la época menemista: el presidente y sus colaboradores celebraban la flexibilidad como un valor opuesto a la rigidez y, en cierta medida, al atraso. Sylvina Walger se refirió a ese cariz frívolo, ostentoso y a la cercanía con la

farándula que cultivaba la cúpula menemista en su célebre libro Pizza con champán (Walger, 1990). Mera Figueroa exponía sin tapujos ese estilo: en julio de 1991, mientras era ministro, se casó en la quinta de Olivos con una modelo de familia patricia treinta años menor, Agustina Braun Blaquier, y Menem fue su testigo. El evento ocupó las tapas de las revistas del espectáculo y fue promocionado en programas de televisión por el propio ministro.[82]

Pero su gestión de un año y medio (entre enero de 1990 y julio de 1991) es poco recordada: en el contexto de dramatismo y dificultad de los primeros años del menemismo, Mera no se destacó en las tareas nodales del gobierno. Su relación con la oposición fue débil, al igual que su vínculo con los bloques propios en el Congreso. Si el plan económico necesitaba un bastión político que lo apuntalara, esa función no fue cumplida desde Interior. Otros espacios como la Secretaría General de la Presidencia, liderada por Bauzá, cubrieron ese rol. El propio Mera reconoció en una entrevista su papel marginal luego de un año de gestión:

–La gente tiene una idea difusa sobre el rol que cumple este ministerio y sobre las verdaderas funciones que cubre, en este gobierno, el "ministro político de Menem". ¿Por qué no aclara un poco las cosas?

–Este Ministerio es muy funcional, se adecúa a la situación institucional del país. En los gobiernos de facto, el ministro tenía todo el control de las provincias y de la seguridad. Generalmente, la política se cocinaba en ese despacho. En un gobierno democrático, donde el presidente es un político, este ministerio pierde muchísimo escenario, queda limitado a la seguridad del Estado, a crear un ámbito para promover desarrollo y crecimiento, a manejar el complejo tema de las migraciones, el Archivo General de la Nación y la Policía Federal, entre otras cosas. Pero hay otro ingrediente: desde la aparición de la Secretaría General de la Presidencia –hoy prácticamente con jerarquía de ministerio–, toda la coordinación de la acción del presidente pasa por ella. De ahí que la gente no sepa

bien qué funciones cumple Interior. Por ejemplo, todo el proceso electoral pertenece a nuestra área (Leuco y Fernández Díaz, El Cronista Comercial, 31/3/1991).

En efecto, su rol fue menor en esta cartera, que depende de la envergadura y las destrezas de sus ocupantes para arrogarse atribuciones y responsabilidades de intermediación política. Su salida quedó sellada luego de que comentara en público el contacto asiduo de Menem con los militares carapintadas y la utilidad de este grupo para su llegada al poder (Cerruti y Tenembaum, Página 30, 8/1991, 4-13).

Entonces, en medio de internas y operaciones constantes, Menem privilegió para la cartera de Interior a un político experimentado en negociaciones formales e informales: el jefe de la bancada oficialista de Diputados, José Luis Manzano. Este mendocino, que llegó al ministerio con 35 años, se había iniciado en la militancia peronista de izquierda en la universidad y había militado en un grupo político emparentado con Guardia de Hierro hasta 1976, año en que fundó una revista y una agrupación denominadas Tribuna Justicialista junto con el interventor del PJ mendocino, José Motta (El periodista de Buenos Aires, 6/5/1988). En 1983, apadrinado por el sindicalista petrolero Diego Ibáñez, fue elegido diputado nacional. A partir de entonces fue una de las principales figuras de la Renovación y más tarde un baluarte del menemismo desde su lugar protagónico en el Congreso. Después de la transición democrática, pasó de encendidas críticas al alfonsinismo por sus propuestas de privatización y su incipiente relación con el FMI a una defensa acérrima de las reformas promercado del menemismo, reivindicó su carácter adelantado para la política argentina y defendió a ultranza el pragmatismo en el terreno político. Su estilo desenfadado y canchero le valió la denominación de “yuppie” y “frívolo” en los diarios de la época. A tono con la escena estridente del menemismo, los medios se regodeaban con sus conquistas amorosas, sus costosos trajes italianos o su considerable pérdida de

peso. “Chupete” (así lo apodaban por su precoz iniciación política), lejos de renegar de ese perfil contribuía a reforzarlo: comentaba en las revistas del espectáculo que a la gente le gustaba verlo bien vestido y que lo atraía la buena vida. Sobre sus conquistas afirmaba en tono coloquial: “[En Brasil] puedo levantarme minas sin tener la duda de si no me darán bola únicamente por la seducción que a veces experimentan las mujeres por los hombres públicos”; sobre el paso del tiempo, agregaba: “De la vejez, lo único que me preocupa es la decadencia física, aunque creo que en las mujeres este síndrome debe ser mucho peor. ¿Ustedes no vieron a las viejas en la playa? Es terrible” (Página/12, 26/2/1989: 13).

Su trayectoria errática era similar a la de muchos colegas del gobierno y no hacía sino reflejar el cambio histórico operado en los rasgos legítimos para dedicarse a la actividad política: si antes se valoraba la adhesión duradera a una configuración ideológica, ahora se celebraban la flexibilidad y la capacidad de adaptación al cambio (Gaïti, 2001). Que un drástico reposicionamiento garantizara éxitos electorales y gobernabilidad fue un incentivo potente para eludir sanciones, justificar contradicciones y criticar “rigideces” para gran parte del peronismo. Para sus nuevos (y fervientes) defensores, quienes añoraban las banderas históricas eran, como sostiene Manzano en el epígrafe de este apartado, “viudas” que “no habían entendido nada”. Los referentes del menemismo carecían de “pruritos” o “complejos” ideológicos y podían enfrentar sin reparos un período de crisis que exigía transformación.

Tras siete años al frente de la bancada justicialista de la Cámara de Diputados, Manzano había afilado su capacidad para la negociación entre políticos, su astucia para los acuerdos, su conocimiento de las reglas y los códigos tácitos de ese universo. El 10 de agosto de 1991, día de su asunción, La Nación afirmaba: “José Luis Manzano (Chupete, para los políticos) tiene 33 años,[83] es divorciado, se analiza y en la jefatura de la bancada peronista en la Cámara de Diputados ha demostrado una habilidad hasta ahora solo reservada a los hombres de más de 50 años” (La Nación, 10/8/1991). En el Congreso había cosechado relaciones estrechas con miembros de

los distintos partidos, en particular con personajes salientes de la Unión Cívica Radical como César Jaroslavsky,[84] Eduardo Angeloz o el Coti Nosiglia. De hecho, su parecido con Nosiglia en términos de edad, pragmatismo, audacia y dudosa moralidad en los métodos para alcanzar acuerdos fue subrayado de forma recurrente por los medios (González, Somos, 19/8/1991: 8; Dearriba, Página/12, 13/8/1991; Gallo, Noticias, 22/2/2003: 30). Uno y otro eran caracterizados como “trenceros” por excelencia (Ruiz Guiñazú, citada en Capalbo y Pandolfo, 1992: 130-131), es decir “los que tejen alianzas”, y se daba por sentado el costado objetable y opaco de esa habilidad. De ellos se decía que eran “dos gerentes de la política”, exponentes de un estilo más ligado a la acumulación de poder que a la defensa de ideas, fin último para el cual “se practica un toma y daca que no puede ser realizado sobre la base de principios” (Dearriba, Página/12, 13/8/1991). Los distintos entrevistados destacaron su habilidad e inteligencia, su pericia para el diálogo entre políticos y su falta de límites a la hora de conseguir sus objetivos.

Sin embargo, tanto Manzano como Nosiglia se mostraron incómodos ante esa asociación cuando los entrevisté. Lo que para el resto de sus colegas era una comparación espontánea, fue para ellos una constatación de las sospechas que los acechan. En efecto, estos dos exministros, que representan la definición directa del término “operador”, marcaron épocas y modos de hacer política, pero la admiración que despertaron entre sus pares corre a la par de las denuncias explícitas o tácitas que pesaron sobre ellos.

La llegada de Manzano al ministerio fue festejada por gran parte del arco político, tal como había ocurrido cuatro años antes con el Coti Nosiglia. Con la excepción de sus enemigos internos en el menemismo (Emir Yoma, Alberto Kohan, Julio Mera Figueroa) y de su adversario histórico en la política mendocina (el entonces gobernador José Octavio Bordón), todos celebraron la elección de Manzano por su habilidad para el diálogo, la confianza que se había ganado entre los actores de todos los partidos y su pericia para generar acuerdos intra e interpartidarios. Su viceministro, Juan

Carlos “el Chueco” Mazzón, era uno de sus mentores desde antes de ser elegido diputado y fue uno de los grandes acompañantes del crecimiento meteórico que lo llevó desde la fractura del bloque del PJ durante la Renovación hasta el armado para el menemismo en la Cámara Baja años más tarde. Desde sus orígenes en Guardia de Hierro en Mendoza, Mazzón creció hasta consolidarse como uno de los principales operadores del justicialismo y mantuvo ese lugar hasta su muerte en 2015. Hablar con quienes fueron sus interlocutores equivale a realizar un inventario de los capitales que hacen a un armador político en las sombras: alguien que trabaja desde siempre en la política, que dedica muchas horas a las reuniones, los llamados telefónicos, la lectura de diarios de distintos distritos; alguien que tiene información sobre los dirigentes de primera, segunda y hasta tercera línea en distintas provincias, que conoce su mapa político actualizado; alguien con una frondosa red de relaciones construida a lo largo de los años, famoso por recordar los temas planteados por sus interlocutores e intentar darles respuesta; en fin, alguien con memoria prodigiosa y habilidad para las relaciones humanas, generador de solidaridades que lo sostendrían en el tiempo.

Hacia mediados de su mandato, estaba claro que Menem necesitaba a Manzano y sus armadores para tramitar el apoyo político de los grandes cambios económicos en marcha y, en especial, para entablar las difíciles negociaciones del Estado central con los gobiernos provinciales. La Ley de Convertibilidad ya estaba en marcha –desde el 1º de abril de 1991–; en pocos meses la inflación había bajado de forma abrupta y el consumo se había reactivado junto con la recaudación y el gasto público. La estabilidad se consolidó como la conquista dorada de la época y el partido de gobierno se encolumnó de forma más permanente detrás de esos logros. Sin embargo, negociar el ajuste en las provincias era fundamental, sobre todo porque los acuerdos con los organismos internacionales incluían metas exigentes de disciplina fiscal. Además, los Estados provinciales atravesaban un gran proceso de transformación debido a la descentralización de responsabilidades y

funciones desde el Estado central hacia los niveles subnacionales de gobierno (Thwaites Rey y López, 2005; Zeller, 2005).

La relación con las provincias constituyó una de las pruebas fundamentales de esta nueva gestión del ministerio. Una tarea singularmente compleja, en cuanto requería negociar con múltiples actores, manejar diversos mecanismos formales e informales de decisión y distribución de fondos, y atender muchos intereses en juego. Como hemos visto, las provincias son económicamente dependientes pero políticamente autónomas (Leiras, 2013), y esto determina que los recursos para la negociación sean fuertes de ambos lados. Los gobernadores también pueden posicionarse ante el Ejecutivo, puesto que tienen votos y popularidad. Lejos de pensar una estrategia única y homogénea del Estado central hacia todas las provincias, los armadores del ministerio emprendieron un delicado camino para construir alianzas y coaliciones de gobierno, que movilizó recursos (y la amenaza de su escasez), obras, promesas, solidaridades partidarias e interpersonales. El entonces ministro se refiere en estos términos al poder que tenía cada uno de sus interlocutores:

Lo que más me gustaba era el ejercicio de generar consensos, ya sea en el Congreso o con las provincias, que es muy trabajoso. Más trabajoso aún con los gobernadores, porque los gobernadores son señores votados individualmente, entonces es bastante trabajoso, es otra cosa (José Luis Manzano, ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 22/10/2009)

El Ministerio del Interior llevó adelante esta ingeniería junto con el de Economía. Políticos y técnicos gestionaron el ajuste y la adecuación de la nueva administración pública en las provincias, e implementaron programas específicos para el nivel local con financiamiento internacional.[85] Manzano tenía afinidad con Cavallo

y juntos llevaron adelante la política de premios y castigos que el menemismo administró en muchos otros ámbitos.[86]

Aun así, las transferencias a las provincias se automatizaron durante el menemismo: se abrió una cuenta corriente para cada una donde se depositaba a diario el porcentaje de recaudación correspondiente. A reglas más impersonales, mayor autonomía de cada gobierno provincial y menor dependencia de los criterios políticos de turno. De todas formas, el menemismo encontraría múltiples vías para maniobrar con los fondos que excedían el porcentaje pautado y distribuido automáticamente, entre otros los ATN, que estaban a disposición del Ministerio del Interior desde 1988.

Esto no agotaba el desafío de la relación con las provincias para el Ministerio del Interior. Manzano debió contener desbordes incipientes en distintos puntos del territorio y controlar las recientes intervenciones federales en Tucumán y Catamarca. Asimismo tuvo injerencia directa en el armado del partido oficial en múltiples elecciones provinciales: San Luis, Río Negro, San Juan, Tucumán y Tierra del Fuego, entre otras (Capalbo y Pandolfo, 1992: 261 y ss.). De este modo, la relación con el interior del país implicaba una sutil combinación de responsabilidades formales e informales: desde el mantenimiento del orden y la gobernabilidad hasta las estrategias para garantizar más apoyos y poder al proyecto presidencial.

Pero la gestión de Manzano estuvo signada por lo que se impondría en la escena pública como la contracara de la estabilidad económica del menemismo: la corrupción. En esta época se popularizó la frase “roban pero hacen” y proliferaron las denuncias y escándalos que erigieron a la corrupción como el principal problema público de la década (Pereyra, 2013a). Ya fuera sobre el proceso de privatizaciones, sobre los consumos ostentosos del presidente y sus ministros, sobre los guardapolvos escolares o los medicamentos, los escándalos de corrupción se multiplicaron y con ellos ciertos actores especializados en iluminarlos e investigarlos (organismos de transparencia, periodistas de investigación, expertos nacionales e

internacionales). José Luis Manzano ocupó el centro de este fenómeno desde su designación en Interior y abandonó el ministerio acosado por las sospechas.[87] La frase con que Horacio Verbitsky (1991) tituló su libro que batió récords de ventas quedó asociada para siempre a su persona: “Robo para la Corona”. Eso habría dicho Manzano sobre su gestión de sobornos y ventajas económicas para el gobierno de Carlos Menem y no para incrementar su fortuna personal.

Es imposible conocer a priori los efectos de los escándalos: que haya denuncias, o incluso medios interesados en difundirlas, no significa que habrá un público dispuesto a admitirlas e indignarse (De Blic y Lemieux, 2005). Al principio, el presidente Menem no pareció inquietarse ante las posibles consecuencias de este fenómeno y optó por la estrategia de desestimar las denuncias con la esperanza de que su influencia sobre la opinión pública fuera pasajera. Apuesta usual: a las “estrategias de escándalo” se responde con estrategias de disimulo y de control institucional que ignoran las denuncias y les restan importancia (Garrigou, 1992). El nombramiento de Manzano en el ministerio político se explicaba por la utilidad de sus destrezas y las relaciones de que disponía para encarar con éxito esa tarea específica. Pero cuando el alcance de los escándalos aumentó y su repercusión profundizó el flanco más débil del gobierno, el presidente hizo un giro drástico para renovar la imagen del Poder Ejecutivo.

Escándalos políticos y ensayo anticorrupción: la gestión de Gustavo Beliz

Sobre todo quiero ser el antipolítico. Y esto, porque siendo joven, las tentaciones son muchas.[88]

Hay jóvenes que se transformaron en gerentes prósperos, que pensaron que la política se hacía con operaciones de prensa y un traje con hombreras en lugar de pensar en la sociedad y en cambiar la historia.[89]

Según la sociología pragmática, los escándalos tienen un carácter performativo e instituyente, y en este sentido constituyen una prueba: muestran la inestabilidad de un orden social, su posible alteración y ponen en riesgo a sus protagonistas (De Blic y Lemieux, 2005). Para estos autores, tanto si se reafirma como si se revisa el camino emprendido, el escándalo hizo algo: puede dar lugar a reformas organizacionales, a la producción de nuevos dispositivos legales, a la validación colectiva de prácticas inéditas; puede decretar la "muerte política" de los implicados o fortalecerlos; puede incluso no generar efectos inmediatos visibles y sin embargo erosionar la legitimidad de un gobierno a mediano plazo, al poner a disposición argumentos en su contra para el futuro.

En el caso de los ministros, la resistencia al escándalo es también una medida de su fuerza y del apoyo presidencial con que cuentan. Cuando en diciembre de 1992 el polémico Manzano perdió el sostén de Carlos Menem ante las denuncias que se multiplicaban y encontraban eco en los medios de comunicación y la opinión pública, fue reemplazado por un abanderado del discurso anticorrupción: Gustavo Beliz. El nuevo ministro estaba en la vereda

opuesta del funcionario saliente: lejos de ser blanco de las denuncias, era quien las realizaba dentro del menemismo, y además se permitía criticar en público a muchos de sus colaboradores y aliados.[90] En diversas entrevistas se explayó sobre el "déficit moral" de gran parte de los referentes menemistas, sobre la demanda de la sociedad de transparentar los actos de gobierno y la necesidad de ofrecer mejores ejemplos. Su carrera política, tanto antes como mucho después de su paso por el ministerio, estuvo signada por sus denuncias de corrupción que, según las características complejas de cada contexto, le depararon gran popularidad o una notoria debilidad.

Su perfil atípico, al que ya nos referimos en el capítulo 2, le permitió llegar con solo 30 años a la cabeza del ministerio político con una promesa de "eticazo" (Novaro, 2006: 255). Abogado y periodista, conocido de Menem desde sus 19 años, Beliz era parte de los históricos seguidores del riojano. Sin embargo, no se alió a ningún grupo interno del menemismo. Su gran fortaleza residía en su relación directa con Menem, gracias a la cual había obtenido su único cargo público anterior. Ese vínculo de confianza permitió además que redactara muchos de los discursos presidenciales durante los primeros años (Clarín, 25/2/1991: 6).[91] Carente de redes políticas, el único otro apoyo con que Beliz contaba era el de la Iglesia católica, con cuya ala conservadora mantenía una relación cercana.

El contraste buscado por Menem con el nombramiento de Beliz era evidente y su impacto mediático fue inmediato: Clarín (3/12/1992: 4) tituló "Apuesta fuerte para Interior" y los editoriales se interrogaban sobre el carácter profundo o superficial de aquella señal de cambio. El giro en el perfil elegido era extremo: ante la imagen frívola y desfachatada que transmitía Manzano, el nuevo ministro era un joven que iba a misa todos los días y llevaba a Menem a retiros espirituales.

Si los anteriores ministros eran políticos muy experimentados, munidos de contactos y solidaridades en distintos partidos, el recién

llegado disponía de escasas credenciales políticas y solo su carácter de “protegido” del presidente le había reportado alguna experiencia de gobierno. Ante los exministros y también segundas líneas que habían ganado elecciones y trajinado los pasillos del Congreso, Beliz se distinguía por su corta experiencia y basaba su prestigio en venir de afuera del mundo político. Su estrategia de carrera apelaba a una comunicación directa con “la gente” a través de los medios, y los resultados parecían darle la razón: tenía una imagen muy positiva en la opinión pública, a diferencia de la mayoría de los funcionarios menemistas. El joven periodista se erigía en intérprete del sentido común –“la gente está cansada de que los políticos le den la espalda”, afirmaba (Castro Olivera y Monciá, El Cronista, 6/5/1993: 8-9)–, y defenestraba las intrigas del mundo político: “La gente tiene una pobre imagen del funcionario público cuando este transforma su gestión en una suerte de riña de gallos en la búsqueda de mayor poder” (Monti, La Nación, 24/8/1993).

En tiempos de desafección y crisis de las identidades políticas, de retraimiento de las grandes manifestaciones e importancia creciente de la imagen en la construcción de candidatos y liderazgos de opinión (Novaro, 1994; Cheresky, 2007), Beliz se destacó como un gran lector (y cristalizador) de ese clima de época. Su discurso antipolítico trazaba una frontera moral que excluía a la mayoría de los políticos profesionales y rescataba a los outsiders que inauguraban sus carreras desde el mundo del espectáculo o el deporte –el cantante Ramón “Palito” Ortega, que luego sería gobernador de Tucumán, el automovilista Carlos Reutemann, que ocuparía ese cargo en Santa Fe– y a los economistas que venían a racionalizarla con Domingo Cavallo a la cabeza (Barone y Valdez, El Cronista, 25/10/1992). A su vez, proponía una visión más afín al sentido común: político sería igual a corrupto. Por cierto, Menem estaba exento de esa crítica.

Paradójicamente, con ese discurso que buscaba situarse en una posición externa, Beliz llegaría a la cima del ministerio político. La apuesta del presidente fue osada. Su debut en el Gabinete mostró

indicios relevantes de autonomía: por un lado, opinaba sin rodeos de temas generales que incumbían al gobierno menemista; por el otro, tenía libertad para nombrar a casi la totalidad de sus colaboradores (facultad que no todos los ministros podían arrogarse). Asimismo, puso como condición para asumir el nuevo cargo que el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) fuera traspasado a la cartera de Interior, maniobra que le permitió continuar a cargo del personal de la administración pública central como en la Secretaría de la Función Pública. El gran tema de Beliz, desde antes de asumir, era la reforma política. Bajo esta consigna englobaba mecanismos institucionales con buena acogida en la opinión pública, como la eliminación de las "listas sábana", una nueva regulación para el financiamiento de los partidos y la instauración de internas abiertas para definir candidaturas. Cuando asumió, en marzo de 1993, anunció medidas encaminadas a ese objetivo, pero la falta de apoyo del bloque justicialista en el Congreso obstruyó su concreción. Debido a las críticas que realizaba al gobierno, la relación del ministro y su equipo era más fluida con el radicalismo que con los referentes del PJ. En palabras de su viceministro:

Nosotros propusimos la reforma política y electoral, con proyectos de ley a los que Menem había dado el visto bueno, y los mandamos al Congreso para su consideración con bastante poca bola del bloque peronista, porque a Beliz no lo querían. Entonces decidimos con Gustavo Beliz hablar con las principales figuras del radicalismo para proponerles generar consenso sobre estas propuestas de reforma política y sacarlas de común acuerdo entre el justicialismo y el radicalismo. Discutirlas, modificarlas, ponernos de acuerdo y sancionar con la idea de que una norma tiene muchas más perspectivas de perdurar en el tiempo si es fruto del consenso que si es fruto de la imposición. Y en consecuencia mi departamento fue el ámbito de reunión con el radicalismo […] a veces eran almuerzos, a veces desayunos, a veces cenas… [recibimos] a Raúl Alfonsín, a De la Rúa, a Enrique Olivera; a Eduardo Angeloz, a Luis León, a

Lozada, el de Misiones; a Federico Storani (viceministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 21/5/2009).

Con esta arquitectura previa, la tentativa de reforma política quedó frustrada por falta de apoyo del bloque justicialista (solo llegó a votarse la nueva ley de financiamiento de los partidos). En cualquier caso, la prédica reformista fue la antesala de la mayor apuesta de Menem: la reforma de la Constitución que habilitaría su reelección. Al igual que los anteriores ministros políticos, Beliz fue un vocero de esa causa,[92] aunque con el tiempo su énfasis decayó a la par de su rol en la negociación con los actores políticos que podían vehiculizarla.

En este sentido, no todos los resortes de poder dependientes de Interior estaban a su disposición. Contra este joven que la opinión pública valoraba y de quien sus pares desconfiaban, la dupla Eduardo Bauzá-Carlos Corach (entonces ministro de Salud y secretario general de la Presidencia respectivamente) se recortaba con fuerza. Ambos eran cercanos al presidente e influían sobre las decisiones de relacionamiento político. Serían ellos, y no Beliz, los principales encargados de negociar con gobernadores y parlamentarios para obtener la reforma, en un tenso y ajustado ejercicio de generación de acuerdos.

En definitiva, durante su corta experiencia ministerial (duró nueve meses en el cargo, desde diciembre de 1992 hasta agosto de 1993) muchos temas hasta entonces atendidos formal e informalmente desde el ministerio pasaron a gestionarse en otros ámbitos. La presencia de Beliz y sus colaboradores representaba a la vez una solución y un problema para el gobierno menemista: por un lado, contribuía a matizar su imagen escandalosa, pero por el otro, obstruía su construcción política y la gestión cotidiana de apoyos y compromisos. Durante esos meses, el grupo al frente del ministerio estuvo expuesto a diversas situaciones dilemáticas: desde la controvertida distribución de los Aportes del Tesoro Nacional, en

grado importante destinados a cimentar el apoyo a la reforma de la Constitución, hasta la formulación de críticas recurrentes a la corrupción menemista esforzándose por disculpar de ella a su principal líder.

Un ejemplo de las contradicciones con que Beliz se introdujo en el gobierno de Menem fue la intervención en Corrientes. La provincia estaba intervenida desde febrero de 1992, tras una crisis política que la había dejado acéfala durante tres meses. En ese marco se sucedieron dos interventores nombrados por el Poder Ejecutivo, hasta que en diciembre se convocó a elecciones. Sin embargo, cuando los resultados del colegio electoral indicaban un acuerdo entre el Pacto Autonomista Liberal de Raúl Romero Feris y la UCR para evitar el triunfo menemista, uno de los electores radicales se fugó y no se presentó a votar. Tras esa misteriosa actitud, la interventora anuló las elecciones y despejó el escenario para la segunda intervención federal. Todos los diarios de la época se hicieron eco de la supuesta coima que el menemismo había pagado al elector radical y aseguraron que “el gobierno de Menem, cuando va a perder una elección en una provincia, la interviene y pone toda la carga para ganarla” (Pagni y Zuleta, Ámbito Financiero, 30/12/1992: 19). Los funcionarios de Interior entrevistados confirman ese rumor: el gobierno habría pagado un millón de pesos al elector fugitivo radical para que el colegio electoral quedara incompleto y las elecciones que el PJ iba a perder no pudieran realizarse. Lejos de abandonar la cartera, Beliz fue el ideólogo de una estrategia para transparentar el proceso: nombrar como nuevo interventor al ministro de Trabajo de Alfonsín, Ideler Tonelli. El nuevo interventor, esta vez ligado a la UCR, reformaría la Constitución provincial eliminando el colegio electoral y propiciando elecciones menos opacas. En cualquier caso, estaba claro que las estrategias y operaciones para conservar el poder del oficialismo ya no se realizaban desde Interior.

Esta posición tensa y ambigua caracterizó a Beliz durante todo su mandato, hasta que su enfrentamiento con Bauzá y Corach precipitó su salida del gobierno. Su alejamiento fue acompañado por críticas

a la posible reforma de la Constitución y por su célebre caracterización del gobierno menemista como “un lodazal”. Los diarios subrayaban la debilidad que lo había aislado de sus interlocutores: “Las reiteradas críticas hacia otros hombres del gobierno y su escaso poder político lo convirtieron en una suerte de predicador sin fieles. Con un fuerte sentido de lo que debe ser pero sin la necesaria ductilidad para administrar el discurso” (Barcelona, La Nación, 24/8/1993). La molestia ante sus juicios y la objeción a su incapacidad política constituyen una constante entre los exfuncionarios del ministerio. Así lo retrata uno que pasó por la cartera en las gestiones de Menem y de Kirchner:

Beliz es un tipo que llegó con buenas ideas, pero no sabía cómo concretarlas. Sacó a la luz temas pendientes como la reforma de la política o la revisión del financiamiento de los partidos; pero es como si vos y yo planeáramos una reforma en La Sorbona. Todo muy bien, está muy bien hecha, pero la hicimos vos y yo en La Sorbona; después la realidad es otra cosa. […] En ese discurso parece que los políticos son malos y que entonces tendrían que gobernar algunas ONG –que nadie sabe cómo votan a sus miembros– o algunos medios de comunicación, o ciertas fundaciones tipo FIEL… Toda una usina antipolítica. De alguna manera Beliz parecía la expresión de esta ola, como si él dijera: “Son todos corruptos menos yo” (secretario del Interior durante la presidencia de Carlos Menem; secretario de Seguridad Interior durante la presidencia de Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 16/9/2009).

Había un hiato entre sus “buenas ideas” y los medios para “llevarlas a cabo”: su cuestionamiento de las prácticas fraudulentas requería mayor poder político y aliados para llegar a buen puerto. Beliz había interpretado sagazmente parte de las transformaciones en curso en la política, como la importancia de los medios de comunicación en el vínculo de representación, el peso de los liderazgos personales, la desafección y la mala imagen que la ciudadanía tenía de los

partidos. Pero, como señalaron algunas investigaciones, esa era apenas una cara de los procesos en marcha y las “viejas” formas de la política no estaban tan desplazadas como afirmaba cierta literatura (Lorenc Valcarce, 1998). Los apoyos políticos y territoriales seguían siendo importantes, las decisiones aún se tomaban en ámbitos que implicaban negociaciones ajustadas donde pesaba el poder relativo de cada actor. Atento a los nuevos desafíos por enfrentar, con la reelección y los límites del modelo económico en el horizonte, el presidente buscaría, nuevamente, ministros hábiles para tejer esa red de relaciones y alianzas.

El “superministro” político: la gestión de Carlos Corach

Llegar al Ministerio del Interior es una meta importante para cualquier político.[93]

Separar al gobierno de Menem del peronismo no solo es un acto de mala fe intelectual sino que implica no entender las características del movimiento fundado por Perón y que le han permitido sobrevivir por más de medio siglo y mantener una notable vitalidad pese a que su líder murió hace más de tres décadas. Por un lado, el peronismo es extremadamente lábil, entendiendo por esto que tiene una enorme capacidad de detectar por dónde pasan las necesidades de la sociedad y la forma de articular la respuesta a esas necesidades con los rumbos económicos y sociales que va adquiriendo el mundo. […] El otro aspecto que distingue al peronismo de otros espacios políticos es una cualidad instaurada por Perón desde sus mismos comienzos: la verticalidad. Es un atributo que permite ordenar el partido en torno a las ideas de quien ejerce el liderazgo. […] El verticalismo tiene mala prensa y muchos pretenden equipararlo a obediencia ciega. Sin embargo, a lo largo del tiempo ha demostrado ser un instrumento de importancia fundamental para garantizar la gobernabilidad en un país que aún no ha aprendido a resolver sus conflictos por las vías institucionales y democráticas.[94]

Muchas veces durante el gobierno de Carlos Menem se llamó “superministro” a Domingo Cavallo, tanto por la concentración de atribuciones y decisiones en su persona como por la gravitación sobre temas de todo tipo que tuvo el inspirador del término “technopol” (Domínguez, 1997). Pero el menemismo tuvo otro superministro que, a su manera, fue la contracara de Cavallo desde el ministerio político: Carlos Corach. Uno de los que más tiempo

duró en el cargo desde la vuelta de la democracia y, sin duda, el que más recursos y decisiones logró concentrar en la cartera de Interior, Corach fue una pieza clave para el armado presidencial desde 1995 y marcó a fuego la historia del ministerio.

Hacia mediados de la década, el modelo económico basado en la convertibilidad comenzó a mostrar sus limitaciones. La vulnerabilidad fiscal se hizo evidente en 1993 y se profundizó en 1994 con la crisis mexicana y el “efecto Tequila”. La decisión de profundizar el modelo volvió más rígidos algunos de sus condicionamientos y promovió nuevos ajustes en distintos sectores de la economía. A los límites económicos –escasez de divisas cuando ya no quedaban grandes empresas por privatizar– y políticos –resistencia de los gobernadores a motorizar el ajuste solicitado desde nación y descontento de muchos referentes peronistas con el rumbo del gobierno–, se sumaba un panorama social desalentador. Durante esos años la desocupación creció de forma sostenida: pasó del 6,3% de inicios de la década a superar la barrera de los dos dígitos en 1994 y alcanzó su récord a comienzos de 1995, con el 18,4% de la población activa desocupada. A su vez, amplios sectores se pauperizaron y surgió lo que se conoció como “nueva pobreza”: el empobrecimiento de parte importante de la clase media que no encontró en sus trayectorias familiares ningún recurso para afrontar esa situación inesperada. Así, el significativo crecimiento económico que acompañó los primeros cinco años del menemismo, lejos de provocar el derrame esperado por los promotores del modelo, concentró sus beneficios en los sectores sociales más altos y coronó la inestabilidad en el mundo del trabajo y en la estructura social (Armony y Kessler, 2004).

Durante esos años se intensificaron los conflictos entre el ala política y el ala económica del gobierno. Lo que Juan Carlos Torre (1999: 46) caracterizó como un gobierno bifronte entró en crisis y profundizó en el mediano plazo la rivalidad entre Cavallo y el presidente, así como la disputa entre el ministro de Economía y Carlos Corach.

Este período intenso y problemático tuvo en la cartera de Interior a dos experimentados políticos: Carlos Ruckauf entre agosto de 1993 y enero de 1995 y Carlos Corach hasta diciembre de 1999. El primero, un abogado ligado en sus orígenes al Sindicato del Seguro, tenía una larga historia en el peronismo. Con 31 años recién cumplidos asumió como ministro de Trabajo durante la presidencia de María Estela Martínez de Perón y se desempeñó en el cargo hasta su derrocamiento. Tras la vuelta de la democracia fue elegido diputado nacional en 1987 y militó de manera activa en la Renovación peronista. Convocado más tarde por Menem, fue embajador en Italia hasta 1991, año en que fue elegido nuevamente diputado nacional. Su paso por la Cámara Baja en dos ocasiones le propició relaciones con distintos referentes de los partidos políticos, a la vez que gozaba de buena imagen en los medios de comunicación como vocero del bloque del PJ en Diputados. La elección de Menem parecía privilegiar entonces el perfil político, a diferencia del impasse que había significado la designación de Beliz, y también la alta valoración de la opinión pública.[95] Con todo, Ruckauf no fue un ministro de extrema confianza del presidente, como otros que se habían desempeñado antes en ese cargo o lo harían después (en especial Eduardo Bauzá y Carlos Corach). Su manejo de los fondos del ministerio –sobre todo de los ATN– estuvo supeditado al control presidencial y algunas de las estrategias políticas más importantes del período no contaron con su intermediación. En este sentido, el Pacto de Olivos entre Menem y Alfonsín, que habilitó la reforma de la Constitución y la ansiada reelección presidencial, tuvo como principales operadores a Corach y a Bauzá (López Echagüe, 2000), mientras que el ministro del Interior no figuró siquiera entre los dirigentes que intercedieron en la negociación con el Congreso. Sobre este tema, el exministro afirma:

Y a veces había temas políticos que teóricamente eran de mi cartera pero que yo ni los veía: el caso más típico fue el acuerdo entre Menem y Alfonsín. […] Bueno, el ministerio político tiene muchas tareas, pero ahí había un personaje político sumamente significativo

que era Eduardo Bauzá. Él era el secretario general de la Presidencia, pero, si bien todavía no existía el jefe de Gabinete, que nace con la Constitución de 1994, cumplía ese rol. Entonces determinadas tareas políticas las cumplía él. […] Bauzá era el que agarraba todas las pelotas. Era de suma confianza del presidente y del jefe de la Secretaría de Inteligencia (Carlos Ruckauf, ministro del Interior durante el gobierno de Carlos Menem, entrevista con la autora el 2/9/2011).

Con la sombra de esos otros protagonistas políticos sobre sus espaldas, la gestión de Ruckauf se vio jalonada por desafíos muy significativos. En diciembre de 1993 ocurrió la insurrección popular en Santiago del Estero conocida como “Santiagazo”,[96] seguida por la intervención federal orquestada desde el ministerio. En julio de 1994 explotó una bomba en la mutual judía AMIA que dejó un saldo de ochenta y cinco muertos y abrió una causa que no haría sino complejizarse a lo largo de los años. Entretanto, aunque la relación con Cavallo ya era difícil, debían coordinar juntos el vínculo con las provincias, donde sobresalía por su complejidad la discusión sobre la distribución de las regalías de las provincias petroleras.[97] A estos grandes temas se sumaba un cúmulo de exigencias impuestas por la coyuntura en cuanto a la seguridad, el control de las fronteras y la relación con las fuerzas políticas. El exministro se refiere en estos términos a la agenda diaria del ministerio:

En ese momento representaba un inmenso trabajo. Fue el trabajo que más me costó de todos los que hice. Porque tiene: la relación con las provincias, la relación con el Parlamento, y en aquel momento tenía la estructura de seguridad, es decir que Policía, Gendarmería y Prefectura dependían del ministro del Interior. Además dependía en ese momento todo lo que es aduanas y control de fronteras. ¡Imaginate que empezabas a las 8 de la mañana y a las 10 de la noche todavía estabas en el despacho atajando pelotas! Es un lugar de gestión muy agotador, la verdad es

que… es un lugar de gestión que yo no podría hacer a esta altura de la vida. Es un lugar para un hombre que tiene experiencia, pero también edad como para aguantar el ritmo. […] Estás todos los días con urgencias. O tuviste un problema de contrabando en la frontera que saltó, o tenés un conflicto con el bloque de Diputados o de Senadores, una ley que no sale y que tiene que ver, por ejemplo, con un acuerdo con el Fondo Monetario o con el Club de París; tenés una relación con las provincias que no han firmado el tratado federal fiscal… Todos los días tenés una serie de problemas. […] No me gustaba… la intensidad del trabajo. Es un trabajo que no tiene fines de semana. El ministro de Relaciones Exteriores, que también fui, los fines de semana está tranquilo. Salvo que haya un conflicto extraño. Para el ministro de Trabajo, que también fui, también los fines de semana suelen ser tranquilos: no hay conflictos sindicales, las empresas tienen medio turno… El ministro del Interior está siempre arriba de una bomba que puede explotar (Carlos Ruckauf, ministro del Interior durante el gobierno de Carlos Menem, entrevista con la autora el 2/9/2011).

En este espacio de alta exposición y demanda los armadores políticos deben saber neutralizar conflictos y responder a urgencias. Cuando a principios de enero de 1995 Menem anunció que Ruckauf sería su compañero de fórmula presidencial, le tocó a Carlos Corach desembarcar en el ministerio para el que había sido tantas veces postulado por los rumores. Después de cinco ministros en cinco años, Corach se consolidó como el ministro del Interior del menemismo combinando experiencia política, capacidad de negociación, pragmatismo y autoridad en partes iguales. Quizá nadie tuvo tanto poder en la cartera desde la vuelta de la democracia, ni tanta confianza del presidente y autonomía, ni mucho menos tantos recursos a su disposición.

Nacido en 1935, Corach era un viejo conocido del justicialismo. Si bien en su juventud estuvo ligado al socialismo y el radicalismo, a mediados de los años sesenta comenzó a militar en el PJ. Desde allí

fundó una agrupación de docentes universitarios peronistas (ADUP) que lo acercó, entre otros, a Chacho Álvarez y empezó a crecer en la estructura interna del partido. Fue apoderado del PJ desde fines de la dictadura militar y uno de los principales colaboradores de Bittel, candidato a vicepresidente en las elecciones de la apertura democrática. Su larga trayectoria política antes de llegar a Interior no tenía gran brillo público, pero le había permitido incorporar los gajes del oficio. Por ejemplo, durante gran parte de los años ochenta tuvo su Unidad Básica en la calle Larrea entre San Luis y Córdoba, en el barrio de Once, y desde allí se afirmó como uno de los pesos gravitantes del PJ porteño. Este renovador que devino en uno de los principales referentes del menemismo era conocido por todos los políticos y había trajinado negociaciones en las distintas fracciones internas del peronismo.

En el gobierno de Menem arrancó como subsecretario de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior, luego fue jefe de Gabinete del Ministerio de Acción Social, subsecretario general de la Presidencia y, por último, secretario Legal y Técnico entre 1993 y 1994. No solo fue una pieza clave en la negociación del Pacto de Olivos, sino que participó en la redacción de la nueva Constitución al ser elegido constituyente en las elecciones de 1994 y nombrado presidente de la Comisión Redactora. Desde allí negoció con el radicalismo los cambios por incluir y la forma de traducir los acuerdos establecidos. Además de su relación de cercanía con distintos referentes políticos y su diálogo asiduo con el radicalismo –en especial con Raúl Alfonsín– se destacaban sus vínculos con la justicia: desde su paso por la Secretaría Legal de la Presidencia se comentaba que algunos magistrados eran de su extrema confianza y que realizaba múltiples operaciones en la trastienda de ese poder (Ventura, Somos, 1/3/1993).

La cercanía con el ámbito judicial se coronaría en 1996 con el sonado “escándalo de la servilleta”, cuando Cavallo denunció que Corach había escrito en una servilleta los nombres de los jueces federales que respondían a los designios del gobierno. Aunque nunca pudo probarse la existencia de esa lista, tanto para los

medios de la época como para sus colegas esa influencia era evidente.

Este conjunto de redes hizo que, para quienes pasaron alguna vez por la cartera, Corach representara el ejemplo de ministro poderoso, perspicaz para tomar decisiones y hábil para la negociación:

Es probable que haya otros ministerios mucho más densos desde el punto de vista de la gestión administrativa. Pero este lo es en lo que se refiere a 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 ministro del Interior probablemente sea Corach, ¿no? Alguien muy conocedor de la política, con 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 presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 29/7/2009).

Desde la perspectiva de sus pares, Corach conjugaba la autoridad y la claridad para las decisiones con la intuición política para acertar en situaciones de incertidumbre. Tal vez sea ese el secreto de su duración y la clave del respeto de sus interlocutores. Asimismo, esto le permitió mantener protagonismo incluso ante un ministro de Economía tan poderoso como Cavallo. Si bien la relación entre ambos se tensó con el tiempo, al ritmo de la rivalidad entre Cavallo y Menem, durante mucho tiempo funcionaron en armonía. En este sentido, un exfuncionario radical comentaba que muchas medidas de inspiración neoliberal adoptadas por el menemismo no hubieran sido factibles sin el trabajo político de Corach:

[Corach] tenía capacidad de diálogo, era un tipo muy inteligente. Era un tipo que entendía la realidad política de ese momento, que Cavallo no entendía o no quería entender. Y yo siempre dije que Corach era 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, aun teniendo los medios, si no hubiera estado Corach en el ministerio (secretario de Provincias durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 17/9/2009).

En la búsqueda de generar apoyos para un gobierno que había desplazado las banderas históricas del peronismo, la primera gran prueba que enfrentó Corach fue la elección de 1995. En ella Menem se jugaba su reelección y se renovaba de forma parcial la Cámara de Diputados. Tras la negociación para cerrar la reforma constitucional, Corach se encargó de asegurar los apoyos provinciales para el segundo mandato, de apuntalar las campañas en todos los distritos y de acallar las críticas internas. La UCR estaba debilitada tras la firma del Pacto de Olivos y la intensificación de los conflictos internos que suscitó ese acuerdo, pero un nuevo contrincante amenazaba la continuidad del PJ: el Frepaso (Frente País Solidario). Ese espacio se consolidó como el principal opositor al menemismo, con gran visibilidad en los medios de comunicación y una capacidad de movilización electoral ascendente.[98] En 1995, la fórmula opositora a Menem estaba integrada por dos peronistas: el exgobernador de Mendoza, José Octavio Bordón, y el diputado nacional Carlos “Chacho” Álvarez. Con todo, Menem se las ingenió para mantener el poder subrayando los logros obtenidos por el modelo económico y amparado en el temor generado por la crisis mexicana. Además, prometió contrarrestar sus efectos sociales más regresivos, como la creciente desocupación. En 1995 la UCR tuvo la peor elección de su historia hasta entonces (obtuvo apenas el 16,8% de los votos), el Frepaso logró el segundo lugar (con el 28,4% y especial fortaleza en los grandes centros urbanos) y el menemismo obtuvo la reelección con el 44,9% de los votos y sin

necesidad del balotaje instaurado por la reforma constitucional (había obtenido más del 40% y le llevaba más de 10 puntos de ventaja al segundo).

El gran desafío en los años siguientes fue garantizar la gobernabilidad a medida que se profundizaba la crisis del modelo. La preocupación por los “déficits sociales” fue acompañada por una caída abrupta en la popularidad del presidente, que, si bien había ganado las elecciones, pasó a tener una aprobación del 20% en 1996 y no volvió a superar esa marca (Novaro, 2010b: 262). Desde el Ministerio del Interior se administraron los apoyos y las concesiones a distintos actores y se cimentaron solidaridades y acompañamientos mediante los fondos reservados de la cartera, que estuvieron como nunca antes a disposición del ministro. Si bien es cierto que la crisis hiperinflacionaria volvió aceptables las reformas de mercado (Corrales, 2010 [2002]), cabe señalar que en gran medida ese imperio del mercado se sostuvo sobre sus excepciones. En este sentido, sindicalistas y empresarios, gobernadores provinciales y líderes partidarios recibieron estímulos diferenciados para acompañar las medidas drásticas y defenderlas aun en sus tramos más polémicos (Gervasoni, 1997; Etchemendy, 2001; Sidicaro, 2002).

La conflictividad social fue otro de los puntos críticos que el gobierno tuvo que atender. Desde 1993 y 1994 los estallidos en el interior del país, la combatividad de los movimientos de desocupados y la movilización de distintos “perdedores” del modelo menemista fueron la contracara del discurso exitista y celebratorio de la globalización que repetía el gobierno. Las fracturas del movimiento sindical y la enorme dispersión de los salarios alentaron nuevas movilizaciones: hubo paros generales en septiembre de 1995 y septiembre de 1996, y en 1997 las centrales de trabajadores alternativas –en especial la CTA (Central de Trabajadores de la Argentina) y el MTA (Movimiento de los Trabajadores Argentinos)– realizaron un paro general por fuera de la CGT con alto acatamiento y con la fundamental presencia del movimiento de desocupados. También en 1997 se intensificó el conflicto con los docentes, que instalaron frente al

Congreso la famosa carpa blanca donde ayunaban en señal de protesta.

En ese marco, desde el Ministerio del Interior se negoció con distintos actores. Por un lado se bregó por mantener unido al bloque justicialista en el Congreso pese a las críticas al gobierno, que apuntaban tanto a la regresividad social del modelo como a la corrupción de los gobernantes. Corach se jactaría en distintas ocasiones de haber sostenido un bloque poderoso, del que solo se desprendieron ocho diputados (el renombrado “Grupo de los 8”)[99] al principio del gobierno de Menem, cuando él aún no era ministro. La verticalidad era un valor fundamental para asegurar la acción del oficialismo, como lo indica el epígrafe de esta sección, y Corach fue uno de los garantes de esa persistente disciplina parlamentaria. En su interrelación constante con los presidentes de bloque y los representantes de las provincias, el experimentado ministro contenía a los descontentos y fidelizaba a los aliados más cercanos. Los legisladores justicialistas valoraban su liderazgo y le respondían casi sin fisuras. Para muchos entrevistados de esa época, ciertas leyes debían negociarse con él, porque funcionaba como jefe virtual del bloque:

Los negocié [los artículos de una ley] primero con el bloque peronista, negocié con Corach, con el jefe real del bloque peronista, que no era Alasino… El jefe real era Corach. Corach y Bauzá; Bauzá desde afuera, Corach desde adentro (subsecretario de Asuntos Legales y secretario general del Ministerio del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 5/8/2009).

En esos años Cavallo comenzó a desafiar el poder presidencial e insinuarse como candidato para suceder a Menem. Pero el ministro político pesó más en ese tramo del gobierno: la bancada del PJ rechazó muchas medidas propuestas por Cavallo en el marco de la

“segunda reforma del Estado” y, en cambio, acompañó las medidas más polémicas impulsadas por el presidente y su ministro del Interior, entre ellas la privatización del correo, que favorecía al empresario Alfredo Yabrán. El enfrentamiento entre el “ala económica” y el “ala política” del gobierno culminaría en agosto de 1996 con la salida de Cavallo del Gabinete y la llegada a Economía del hasta entonces presidente del Banco Central, Roque Fernández.

La relación con las provincias fue también un espacio candente de negociación y armado para la cartera de Interior, desde donde Corach se vinculó de forma fluida con los distintos gobernadores. [100] En 1995 se concedió a los ejecutivos provinciales la extensión del piso mínimo de transferencias automáticas establecido en 1993 y poco después el monto se incrementó (Novaro, 2010b: 262). Durante los últimos años del menemismo, el gobierno se mostró permisivo ante los incumplimientos de los gobernadores, más allá de algunas exigencias de ajuste que se tradujeron en la liquidación de bancos provinciales o la reducción del empleo público. La pretensión de Menem de seguir controlando el PJ frente al creciente liderazgo de Eduardo Duhalde necesitaba apoyos territoriales. El régimen de coparticipación federal es apenas un componente del esquema de reparto entre la nación y las provincias, y en ese complicado mecanismo en que el Estado central recauda y las provincias ejecutan los gastos, el margen para presionar a los gobernadores puede ser muy amplio. En palabras de Corach, existen “mil maneras” de perjudicar a un gobernador desde el Poder Ejecutivo nacional:

En realidad, nuestro sistema obliga al gobernador a una alianza con el gobierno federal; lo obliga, porque si no, se perjudica. ¡Vos querés perjudicar a un gobernador, tenés mil maneras de hacerlo! (entrevista a Carlos Corach, Archivo de Historia Oral - IIGG/UBA).

En efecto, el gobierno nacional tiene distintas maneras de hacer sentir su fuerza sobre los estados subnacionales: otorgar o no adelantos de coparticipación, frenar recursos para la realización de obras, no autorizar la emisión de deuda en el exterior, no girar dinero para compensar el traspaso de la caja jubilatoria, etc. La habilidad de Corach se jugaba en la administración de esas estrategias en favor de la voluntad presidencial. Así, si bien las transferencias automáticas de la coparticipación limitaban la arbitrariedad hacia algunos adversarios, muchas provincias –excepto las más ricas, que recaudan por su cuenta un porcentaje relevante de sus presupuestos– dependían de otro tipo de desembolsos realizados por la nación. Dado que los gobernadores provinciales tenían injerencia sobre parte de los senadores y diputados elegidos por sus distritos,[101] una relación aceitada con ellos se traducía en apoyos más amplios a las políticas proyectadas por el gobierno.

Corach reunía también a distintos referentes del peronismo que no ocupaban un lugar importante en el poder. En el Grupo de Análisis Político (GAP) creado en el seno del Ministerio del Interior, de breve fama, algunos históricos del PJ como Julio Bárbaro, Miguel Unamuno, Alberto Conca, Juan Carlos Mazzón, Ricardo García Blaya, Roberto Grabois, Jorge Triaca y José María Vernet se reunían todas las semanas a discutir temas importantes para el gobierno y posibles estrategias. Para los opositores, se trataba de una oficina de inteligencia paralela y de campaña sucia contra los opositores (Clarín, 3/8/1997). Para algunos de sus miembros era una muestra más de la destreza de Corach para tejer redes y “cuidar a los propios”:

Los medios le asignaban una importancia mayor de la que realmente tenía. […] El ministro con ese grupo, más allá de que le podía ser útil para algunas cosas, en general era un grupo que contenía a tipos que estaban sueltos. Corach era muy de cobijar a tipos que habían caído en desgracia o que estaban sueltos, o que

habían perdido vigencia y ahí los agrupaba a todos y les daba un espacio (subsecretario de Relaciones Políticas y subsecretario del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 13/8/2009).

Las destrezas de Corach para fortalecer al gobierno y defender la agenda del oficialismo no solo fueron relevantes en el plano interno al campo político. Como vimos en el capítulo 2, el ministro ofició también como vocero informal de las medidas adoptadas e intérprete cotidiano del gobierno. Las "conferencias de prensa" improvisadas en la puerta de su casa tuvieron origen en una controversia con Cavallo, cuando diversos periodistas concurrieron al domicilio de ambos funcionarios, pero luego se extendieron en el tiempo y adquirieron gran relevancia para la estructura comunicacional del gobierno. En cierto sentido, esas presentaciones de Corach representaban una buena estrategia para responder al desafío que había identificado Beliz. En la puerta de su casa, por fuera de los escenarios tradicionales de la política y con un estilo campechano, el ministro inventaba un contexto de acción y establecía una relación que aparentaba ser más directa, menos mediada, con los periodistas y también con "la gente".

Al recibir a los periodistas al menos dos veces por semana, el ministro "marcaba la agenda", priorizaba ciertos temas que interesaban al gobierno e instalaba interpretaciones válidas sobre distintos problemas públicos. Si bien Corach no era carismático o agradable para la opinión pública, se destacaba por ser rápido y contundente para responder a los medios. Sus pares recuerdan con admiración esta práctica matinal:

Es claro que un gobierno que quiera ser bueno y eficiente tiene que trabajar los tres turnos. Y tiene que estar todo el día produciendo hechos políticos; porque cuando no trabaja un turno, los lugares vacantes en política no existen, siempre los ocupan otros. […] Vos

por eso lo veías a Corach todas las mañanas: lo que hacía era ocupar espacios políticos. Eso es lo que hacía: armaba la agenda. ¡Él armaba la agenda! (viceministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y ministro del Interior durante la presidencia de Eduardo Duhalde, entrevista con la autora el 25/6/2012).

Esa astucia y autoridad para ocupar espacios políticos y relacionarse con los medios lo convertirían en una “espada” mediática fundamental del segundo gobierno de Menem. Ante crisis tan disímiles como las explosiones en Río Tercero (y la sospecha de que encubrían la venta ilegal de armas a Croacia y Ecuador), el asesinato de José Luis Cabezas (y las redes de complicidad entre empresarios, políticos y policías que dejó entrever) o el recrudecimiento del contrabando en la Triple Frontera, Corach fue el principal defensor del gobierno y el encargado de justificar sus acciones y omisiones. Puso así de manifiesto una de las características del ministerio en el período democrático: su trabajo político es neutralizar, coordinar y articular; no aspira a establecer grandes lineamientos o proyectos a seguir, sino a apuntalar los rumbos emprendidos por el gobierno intentando garantizar sus condiciones de posibilidad. Es un trabajo de armado y justificación de escaso carácter trascendente pero imprescindible para la sustentabilidad de los gobiernos. Quizá por eso su brillo público sea tan bajo y su estima entre los participantes del campo político tan extendida.

La creación de la Alianza en 1997 representó una amenaza ostensible al poder del menemismo. Fruto de la unión entre la centenaria UCR y el joven Frepaso, esta coalición ofrecía una oposición electoral potente con vistas a lograr en conjunto lo que no podían hacer por separado: vencer al PJ. Corach, uno de los principales encargados de enfrentar en la arena pública a la naciente fuerza política, objetó su carácter electoralista y reforzó la estrategia exitosa de las elecciones de 1995: afirmar que la

estabilidad era un patrimonio que solo podían conservar quienes la habían forjado. Se refería con insistencia a la oposición inicial de radicales y frepasistas a las medidas económicas que habían doblegado la inflación y criticaba que las hubieran apoyado solo cuando comenzaron a tener "buena prensa": "Hablamos de dirigentes que en su momento se opusieron a las leyes de reforma del Estado, al modelo económico, a la Ley de Convertibilidad, a todas las medidas que condujeron a la estabilidad. Y hoy vienen y dicen que están de acuerdo" (Pisani, La Nación, 10/8/1997: 3).

Pero el escenario político había cambiado mucho. El estilo del menemismo ya no convencía a la sociedad. Los casos de corrupción, que la Alianza y los medios de comunicación se encargaron de reproducir y poner en el centro de la escena, encontraron eco en amplios sectores de la sociedad, sobre todo en las clases medias urbanas. Los costos del ajuste y la degradación de los indicadores sociales cimentaron una incipiente demanda de cambio que, sin embargo, castigaba a quienes proponían abandonar la convertibilidad.[102] Así, con duras críticas al menemismo, pero resguardando el núcleo central del modelo económico, la Alianza tuvo un debut exitoso en las elecciones legislativas de 1997: obtuvo el 47% de los votos en todo el país y logró la primera derrota electoral del peronismo desde las elecciones de 1985.

A partir de ese momento, el camino hacia las elecciones presidenciales de 1999 estuvo sembrado de obstáculos para ambos contendientes. La Alianza debió consolidar su fuerza y buscar una cohesión difícil de alcanzar en las provincias históricamente afines al radicalismo (que no habían aceptado armar listas en común con el Frepaso en 1997). El PJ debió afrontar el difícil desafío de la sucesión en el poder. El Ministerio del Interior tuvo que hacer equilibrio entre los dos hombres fuertes del peronismo: Carlos Menem y Eduardo Duhalde. El presidente anhelaba conseguir una interpretación de la Constitución que le permitiera postularse a un tercer mandato y Corach debió trabajar a regañadientes para una nueva reelección. Si bien el ministro se opuso desde el comienzo a esa idea (Aulicino y Eichelbaum, Clarín, 2/3/1997), la lealtad a

Menem lo obligaba a acompañarlo. Con tal fin operó en el sistema judicial, ante los medios de comunicación y entre los propios dirigentes peronistas hasta último momento. En su libro de memorias alude a esa época en los siguientes términos:

La política no es un escenario de cine continuado. Lo más difícil para un político –mucho más que llegar a posiciones de poder– es aceptar la hora del retiro. La historia –y no solo la argentina– está llena de ejemplos de gente que no supo dar un paso al costado. […] Es el caso de Carlos Menem, a quien obviamente admiro y respeto, que no supo articular su retiro después de dejar la Presidencia. […] Un error que en realidad comienza en 1999, cuando insiste con la posibilidad de una nueva reelección –cuya imposibilidad no podía desconocer siendo abogado–, y en no haber sido más explícito en su apoyo a la fórmula que encabezaba Duhalde (Corach, 2011: 158-159).

Finalmente, el candidato oficial del PJ fue Eduardo Duhalde, quien debió encarar una campaña presidencial con el respaldo tibio del presidente y la incomodidad de tener que defender y al mismo tiempo criticar su particular herencia. Dentro del gobierno, las aguas estaban partidas entre quienes acompañaban sin miramientos la candidatura justicialista y quienes respondían a la estrategia de Menem de restarle apoyo. El Ministerio del Interior no era la excepción, como lo ilustra su entonces viceministro:

Inclusive en el ministerio teníamos un despelote grande: yo quería que Duhalde fuera presidente y Corach no. No lo quería porque Menem no lo quería. ¡Y las jugadas que se producían ahí adentro! Los chisporroteos y las jugadas, como por ejemplo una jugada muy fuerte: se hicieron casi todas las elecciones provinciales primero y las presidenciales después. Es decir que ningún gobernador logró

arrastrar al peronismo para sumarle a Duhalde (viceministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y ministro del Interior durante la presidencia de Eduardo Duhalde, entrevista con la autora el 25/6/2012).

Tras años de estrategias más o menos legítimas según la escala de sus interlocutores, el ministerio comandado por Corach tuvo su última gran responsabilidad: organizar las elecciones presidenciales y garantizar el traspaso de mando. El 24 de octubre de 1999, tras la arrolladora y controvertida década menemista, la Alianza llegó al poder.

Expansión del ministerio político y condiciones de eficacia de sus armadores

El proceso político y económico ocurrido en los años noventa cambió la fisonomía del Estado: lo achicó al privatizar las empresas estatales y lo descentralizó al delegar en las provincias responsabilidades que antes pertenecían al nivel central. En medio de esa gran transformación, el Ministerio del Interior fue inestable en sus inicios y singularmente potente desde mediados de la década. El recorrido histórico muestra hasta qué punto sus desafíos fueron múltiples y la alteración de sus perímetros y márgenes de acción dependieron de distintos factores. Cuatro de ellos son de particular importancia: la personalidad y el estilo de gestión del presidente; las características del partido de gobierno en cada momento y su relación con la figura presidencial; la impronta del ministro, con especial atención a su habilidad para las tareas enfrentadas por la cartera y a su relación con el presidente; el contexto histórico donde se desarrollaron, es decir, los desafíos enfrentados y los cambiantes equilibrios de poder.

Como vimos en la restauración democrática y observamos en los años noventa, los presidentes privilegian distintos perfiles y recursos para ocupar esta cartera según las coyunturas críticas y las pruebas que enfrentan. Menem designó como ministro a Manzano en medio de la carrera meteórica del mendocino, cuando necesitaba generar acuerdos con la oposición y garantizar apoyos para un proceso de cambio que ya estaba en marcha. Su llegada fue celebrada por distintos miembros del campo político que valoraban su dirección de la bancada justicialista desde que el bloque se había escindido y dejado afuera a la vieja guardia sindical por obra de los renovadores. Pero poco después, durante la escalada de los escándalos de corrupción, Menem le retiró su apoyo y puso fin a su

carrera política. En ese contexto eligió a Beliz para ocupar el cargo, con un perfil y un estilo diametralmente opuestos. La apuesta a cambiar la imagen del gobierno ante la opinión pública fue acogida con incredulidad por los políticos y con reparos por los medios, pero el nuevo ministro profundizó las estrategias que hasta entonces había utilizado para construir popularidad y distinguirse del resto. Sin embargo, en este espacio de armadores el desdén hacia los arreglos entre pares y la cosecha de aliados políticos fue interpretado como falta de competencia. La distancia con sus interlocutores del mundo político, y en especial del partido de gobierno, hizo que su gestión no conociera grandes éxitos.

La relación con el presidente es siempre un elemento central para comprender el desempeño de estos armadores del Ejecutivo, un principio de autoridad que los sostiene ante sus interlocutores y funda su capacidad de acción. El caso de Bauzá lo ilustra durante la presidencia de Menem: para propios y ajenos, hablar con él equivalía a hablar con el presidente. En política es decisivo hablar con la persona adecuada; los participantes lo saben y actúan en consecuencia. Por eso las largas tratativas con personas carentes de poder real se consideran una pérdida de tiempo. La eficacia de los ministros políticos descansa en la confianza que les delega el presidente. Ese vínculo puede tener distintos grados y se pone a prueba en el tiempo. Los colaboradores más leales, incondicionales y encolumnados con los líderes gozan de esa confianza en términos más amplios, pero también deben tener menos pretensiones personales. En gran medida brillarán mientras la buena estrella acompañe a sus “jefes” y caerán con ellos (Aisicoff, 2017). Por eso Corach acompañaba la estrategia de rerreelección de Menem aunque no estaba de acuerdo con ella. Poder expresar su desacuerdo era un capital fundamental, pero también debía aceptar que el presidente decidiera lo contrario:

[Es importante] ser un tipo que además tenga suficiente peso específico para decirle al presidente “esto está mal, esto está bien”,

o “usted está equivocado, presidente”. Por lo menos darle la opción, que vea si está equivocado o no. Después, el presidente puede decidir lo que le parezca, pero usted tiene que tener la posibilidad, la opción de que el presidente escuche alguna voz que le diga “mire, esto no es así”. […] Con Menem yo podía hacer eso. Totalmente. De todos modos yo lo consultaba en las cosas importantes; por respeto y porque así debe ser (Carlos Corach, subsecretario de Asuntos Institucionales y ministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 9/11/2009).

Si bien Beliz también tenía una relación de confianza con Menem, su notoriedad personal lo dejaba a años luz de un armador alineado. Contaba con el respaldo de Menem en los inicios, pero no articulaba acuerdos con los diputados y senadores propios ni tampoco entablaba las negociaciones detrás de escena típicas de los armadores políticos.

En los diez años de presidencia de Menem, seis ministros políticos ocuparon el cargo con estilos y trayectorias diferentes, así como con disímil disposición de recursos y capacidad de decidir al respecto. Los distintos ensayos desembocaron en el nombramiento de quien sería el ministro estrella de la cartera. Hombre de extrema confianza del presidente y armador eficaz, Corach supo negociar, articular voluntades y administrar los premios y castigos del proyecto neoliberal que reconfiguró el Estado y su relación con la sociedad.

-

[77] Julio Mera Figueroa, Página 30, 8/1991: 4.

[78] José Luis Manzano, Noticias, 12/1/1992: 59.

[79] Por supuesto, dicha configuración de ideas no había surgido de la nada: el contexto de discusiones sobre la globalización y las recomendaciones sintetizadas en el denominado “Consenso de

Washington" prestaban un marco decisivo para este viraje. Sobre la historia, los principios y las instituciones que sostuvieron este "paradigma de políticas transnacional", moldeado a la vez por fuerzas académicas y políticas, véase Babb (2012).

[80] Sidicaro define a este colectivo como un conjunto conformado por "personas que poseen aptitudes y vocación para la política pero no cuentan con el reconocimiento y el prestigio suficiente como para ser aceptados en posiciones de cumbre por quienes ya ocupan los lugares 'altos' o de mayor poder de decisión en el campo político. Una antielite se instituye por la relación que mantiene con las elites establecidas y asume a título positivo muchos de los estigmas con que estas buscan descalificarla" (Sidicaro, 1995: 127). El autor identifica la convergencia de peronistas tradicionales y poco aggiornados en el discurso democrático como una consecuencia no deseada de la acción de los renovadores.

[81] José Luis Manzano estuvo al frente del bloque en Diputados y fue nombrado ministro del Interior en 1991, Carlos Grosso fue designado intendente de la Ciudad de Buenos Aires y José Manuel De la Sota, embajador en Brasil en 1990, mientras que Carlos Corach ocupó inicialmente la Secretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio del Interior para escalar luego en diversas posiciones de gobierno.

[82] El viceministro Moisés Ikonicoff también era un personaje variopinto. Abogado y militante estudiantil de renombre en la UBA y la Juventud Socialista, pasó treinta años en Francia, donde fue director de investigación del CNRS y director de la revista Tiers Monde. En 1989 se unió a la campaña presidencial de Menem y fue artífice del libro que funcionaría como su plataforma, La revolución productiva (Menem y Duhalde, 1989; Ikonicoff, 1989), aunque poco tiempo después se volvió un privatista ferviente. En los últimos años del menemismo dejó la política para dedicarse al teatro de revista.

[83] En realidad tenía 35 años; todos los diarios publicaban edades distintas en su presentación.

[84] El jefe de la bancada radical de Diputados había sonado incluso como uno de los posibles candidatos para suceder a Mera Figueroa en el Ministerio del Interior, aunque esa movida audaz del presidente en virtud de su cercanía con el histórico correligionario fue dejada sin efecto (Díaz, Gente, 8/1991).

[85] El Programa de Desarrollo Provincial (PDP), conocido en sus dos fases como “Provincias 1 y 2”, contaba con una Unidad Ejecutora Central en el ámbito del Ministerio del Interior y con Unidades Ejecutoras Provinciales dependientes de los ministerios de Economía o Hacienda de las distintas provincias. Estaba financiado por el BID, el BIRF (BM) y las provincias. Desde un inicio, el déficit provincial fue identificado como una de las causas principales del déficit del sector público nacional, por lo que los instrumentos diseñados se centraron en este ámbito. El objetivo era inducir a las provincias a incrementar su esfuerzo fiscal y mejorar la eficiencia del gasto público, ya que hasta entonces la nación funcionaba como prestamista en última instancia que intervenía cada vez que tenían cuellos de botella (Pereyra, 2008).

[86] Sobre esta dinámica en relación al sindicalismo, véanse Murillo (1997) y Etchemendy (2001); sobre la relación con los gobernadores provinciales, Gibson y Calvo (1997) y Gibson (1997); y sobre el vínculo con el Congreso, Etchemendy y Palermo (1998) y Corrales (2010 [2002]).

[87] “Manzano: ¿Por qué su nombre siempre está ligado al escándalo?” (Gente, 3/1990: 4-7); Miguel Wiñazki: “Candidato al libro de récords: No hay denuncia de corrupción en la que su nombre no aparezca” (Noticias, 12/1/1992: 56-60); Olga Wornat: “Las confesiones de Manzano” (Somos, 22/2/1993: 4-9); Fernando González y Carlos Lauria: “José Luis Manzano: ‘Fui demasiado rápido’” (Noticias, 23/7/1995: 36-41).

[88] Gustavo Beliz, Somos, 13/9/1989: 28; resaltado en el original.

[89] Gustavo Beliz, La Nación, 16/5/1993.

[90] Entre ellos, al ministro de Trabajo, Jorge Triacca, al interventor de ATC, Gerardo Sofovich, al ministro de la Corte Suprema de Justicia, Rodolfo Barra, o al propio Manzano (Luza, Somos, 30/3/1992).

[91] Su experiencia con la escritura se había aceitado durante su paso por la revista El Gráfico y el diario La Razón, a lo que se sumaba la edición de varios libros que proponían una síntesis ideológica entre la doctrina de la Iglesia y el pensamiento neoliberal: Menem. Argentina hacia el año 2000 (1986), CGT, el otro poder (1988), La Argentina ausente (1990), Vale la pena. Adiós a la vieja política (1993).

[92] Al asumir afirmó: “Creo que la reelección es importante y la reforma de la Constitución también. […] Lo que compartimos quienes estamos en el gobierno es la necesidad de que Menem asegure la continuidad de este proceso de transformación. Eso es a todas luces conveniente. La necesidad de establecer la reforma pasa por que Menem siga conduciendo este proceso de transformación”, aunque se diferenció de sus antecesores al matizar los posibles efectos de una ausencia de reforma: “Si no hay reelección de Menem, no habrá Apocalipsis” (Pagni y Zuleta, Ámbito Financiero, 30/12/1992: 18).

[93] Carlos Corach, Página/12, 11/1/1995.

[94] Corach (2011: 151-152).

[95] Esa popularidad haría que dos años más tarde fuera elegido para acompañar la fórmula presidencial de Menem en su reelección.

[96] El 16 de diciembre de 1993, los docentes, empleados municipales y judiciales de Santiago del Estero convocaron a una marcha por el atraso de tres meses en el pago de sueldos. La crisis política era intensa y había forzado la renuncia del gobernador y la asunción de su vice. En esa jornada, que se conoció como “Santiagazo” o “Santiagueñazo” y sería precursora de nuevos tipos de protesta social en todo el país, los manifestantes, a los que se

sumaron cientos de vecinos, incendiaron la Casa de Gobierno, los Tribunales, la Legislatura y los hogares de algunos políticos locales ante la inacción de la policía (Farinetti, 2000; Auyero, 2006).

[97] Sobre los métodos para negociar la distribución de fondos entre la nación y las provincias petroleras, véase la investigación de Pamela Sosa (2014) sobre el caso de Santa Cruz. La autora muestra que el gobierno de Menem consiguió el apoyo del gobierno provincial para la privatización de YPF a cambio del pago de una deuda millonaria por regalías mal liquidadas que la nación mantenía con la provincia y cuya causa judicial se encontraba estancada.

[98] Ya en la elección de convencionales constituyentes de 1994 se consolidó como tercera fuerza con más del 13% de los votos y se acercó a la marca del radicalismo, que perdió terreno y cosechó apenas el 20% del electorado.

[99] Sus integrantes, que pasaron luego a las filas del Frepaso, eran Germán Abdala, Darío Alessandro, Juan Pablo Cafiero, Luis Brunati, Franco Caviglia, José Carlos Ramos, Moisés Fontela y Chacho Álvarez. En 1990 conformaron un bloque autónomo opuesto al “giro conservador” de Menem, los indultos a militares, la incorporación de cuadros de la Ucedé al gobierno y las privatizaciones.

[100] Según el exministro, su vínculo con cada uno era al menos mensual. Si bien es difícil reconstruir la asiduidad de los encuentros cara a cara o las charlas telefónicas entre el ministro y los gobernadores, tanto los radicales como los peronistas entrevistados coinciden en señalar el trato fluido de Corach con todos sus interlocutores provinciales.

[101] Una de las razones fundamentales por las que los gobernadores tienen injerencia sobre los legisladores elegidos en sus provincias es que de ellos depende, en general, la posibilidad de que sean reelectos en sus cargos. Al ser grandes decisores sobre la conformación de las listas a nivel provincial, pueden esperar de los legisladores cierta lealtad y respuesta a sus designios apostando al mediano plazo (Jones y otros, 2001; Lodola, 2009).

[102] Cuando Duhalde declaró en 1998 que “este modelo está agotado y hay que cambiarlo” (Clarín, 26/7/1998, citado en Novaro, 2010b: 268), la reacción de la opinión pública fue adversa, por lo que al poco tiempo comenzó a expresar su intención de conservar la convertibilidad si llegaba a presidente. Al iniciar su campaña en 1999 buscó ahuyentar todas las dudas con la siguiente afirmación: “La consigna del momento es convertibilidad o muerte” (Clarín, 20/8/1999, citado en Novaro, 2010b: 268).

5. Ministros políticos de la Alianza

Sospechas cruzadas y debilitamiento de la cartera (1999-2001)

La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación fue una coalición entre fuerzas políticas con tradiciones, estilos y recursos muy heterogéneos. Sellada en 1997, no dejó dudas sobre su eficacia en términos electorales: triunfó en las elecciones legislativas de ese año, imponiéndose incluso en la esquiva provincia de Buenos Aires, y en 1999 ganó las presidenciales. Pero, una vez llegados al poder, sus miembros tuvieron serios problemas para erigirse en una buena coalición de gobierno. Aunque se trataba de una fuerza política novedosa y potente, la disparidad de orígenes y recursos de sus miembros, por una parte, y la ausencia de reglas claras para tomar decisiones y procesar conflictos internos, por la otra, hicieron peligrar desde el inicio sus capacidades de coordinación.

Por un lado se encontraba el Frepaso, la meteórica fuerza constituida desde inicios de los años noventa con desprendimientos del PJ, partidos de izquierda y movimientos sociales que se oponían a las políticas impulsadas por el menemismo. Pese a sus tensiones y rupturas internas,[103] el partido había crecido de forma sostenida y se destacaba por la alta exposición mediática de sus líderes y por la cosecha de importantes logros electorales. Sin embargo, carecía de un desarrollo territorial u organizacional de magnitud. Puede pensarse que, en el largo plazo, esa institucionalización débil fue un arma de doble filo para el Frepaso: “Por un lado le permitió ser versátil, pero por otro le trajo la desventaja de carecer de los recursos suficientes para ser visualizado como partido de gobierno” (Ollier, 2001: 54).

La UCR representaba lo opuesto en términos de estructura y organización: un partido fuertemente institucionalizado, organizado a escala nacional y con un entramado militante consolidado aunque algo fragmentado por el peso de los liderazgos locales (Cheresky, 1999; Persello, 2007). Sin embargo, pese a esas históricas fortalezas, su poder electoral estaba en jaque desde fines de los años ochenta. Tras la salida anticipada de Alfonsín, el partido se había debilitado progresivamente, en especial a partir del Pacto de Olivos y de sus dificultades para presentar una fórmula unificada y coherente de oposición al menemismo. Asediado por una creciente disgregación interna, con dirigentes que competían entre sí por el liderazgo, el radicalismo diluyó su marca partidaria (Lupu, 2016) y experimentó una drástica merma en su base tradicional de apoyo (Obradovich, 2016).

De todos modos, la asociación entre la UCR y el Frepaso no fue el producto súbito de un cálculo estratégico, sino el fruto de un largo y trabajoso camino de negociación política (Novaro y Palermo, 1998; Ollier, 2001). Para llegar a ese resultado debieron superar resistencias en las filas de ambos partidos y lograr acuerdos mínimos que implicaron rispideces. Las virtudes de una posible coalición eran tentadoras para ambas partes: el Frepaso tenía credibilidad y carisma; la UCR contaba con fortaleza institucional y experiencia de gobierno. Uno aportaba dinamismo y presencia arrolladora en los medios; el otro, una estructura capilar diseminada en todo el territorio. La jugada tenía sus riesgos, pero la oposición al menemismo autorizaba a sus actores a ser osados y pragmáticos.

En 1999 la Alianza llegó al poder con un programa que aseguraba la continuidad de los principios básicos del modelo económico vigente (convertibilidad, privatizaciones, apertura y equilibrio fiscal), pero prometía impulsar las “correcciones” necesarias (estímulo a la generación de empleo, aumento del gasto social, impulso de entes reguladores y lucha contra la corrupción). Al calor del crecimiento electoral y la búsqueda de generar confianza en actores económicos nacionales y transnacionales, la Alianza tornó más modestas sus propuestas de cambio y más ambiguas sus críticas a la década

anterior. En especial, se excluyeron las objeciones al principal pilar del modelo económico: la convertibilidad entre el peso y el dólar.

Este punto de partida, que condicionaba fuertemente las políticas que podrían implementarse, sumado a la incómoda convivencia de múltiples grupos en el poder representaron desafíos mayúsculos para el nuevo gobierno. En ese marco, los armadores del Ministerio del Interior tuvieron una dificultad sostenida para resolver estos problemas y, lejos de volverse grandes articuladores o hábiles estrategas capaces de garantizar la gobernabilidad, se debilitaron progresivamente y se transformaron en tensos equilibristas.

Coalición heterogénea, ministerio atomizado: la gestión de Federico Storani

Sabemos que [Fernando] de la Rúa no es un líder natural ni carismático, pero tuvo la gran oportunidad histórica de constituir un liderazgo institucional, moderno, porque un gobierno de coalición, por definición, tiene un nivel de toma de decisiones diferente que un presidencialismo puro. Por lo tanto, tenía que delegar, buscar denominadores comunes, concertar, cosa que no se hizo. Su entorno confundió marketing con política, respaldó permanentemente la autoridad presidencial, casi hasta el absurdo de hacerlo golpear una mesa. Ahora está claro que eso es algo superficial.[104]

El reparto de los puestos en el Gabinete de la Alianza puso de manifiesto desde un comienzo la disparidad de fuerzas entre la UCR y el Frepaso, así como las preferencias del presidente electo Fernando de la Rúa. En varios sentidos, el flamante jefe de Estado era un líder particular para esa fuerza política, ya que, si bien era el dirigente con mejor proyección electoral dentro del radicalismo, no era miembro fundador de la Alianza. Sin embargo, el propio Alfonsín había tenido injerencia en el desplazamiento de otro posible candidato, Rodolfo Terragno, para coronar a De la Rúa en este puesto (Novaro, 2002b: 57), aunque el líder de la Capital Federal no pertenecía a su fracción interna sino al ala más conservadora del partido. El aspecto más destacado para ungirlo como candidato fue su histórica performance electoral, ya que De la Rúa había ganado elecciones aun en contextos críticos para el radicalismo. En 1973, cuando el peronismo era invencible, consiguió una banca de senador por la Capital Federal; en 1989, tras el derrumbe del gobierno, logró ser reelegido en el Senado; en 1996, cuando la UCR

se encontraba por debajo del 20% de los votos en el nivel nacional, obtuvo la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Persello, 2007: 331-332). Había logrado construir una fuerza competitiva sobre un partido esclerosado (Semán, 1999: 47) y, si bien nunca contó con el favor de la estructura partidaria, su capital político se cimentó al calor de esos triunfos electorales. En suma, era un buen candidato para la ciudadanía, pero carecía de un liderazgo carismático legitimado por el partido, donde era tolerado por sus correligionarios (Bonvecchi y Palermo, 2000).

En este marco, la elección de los equipos de gobierno respondió a múltiples disputas internas y el radicalismo obtuvo una ostensible mayoría en el primer Gabinete: de un total de once ministerios, el Frepaso solo ocupó dos (Graciela Fernández Meijide en Desarrollo Social y Alberto Flamarique en Trabajo).[105] Esta asimetría se replicó en las segundas líneas: el Frepaso estaba a cargo de ocho secretarías sobre cuarenta y dos, y de cuatro subsecretarías sobre cincuenta y ocho (Ollier, 2001: 159). Pero tampoco hubo una distribución de cargos equilibrada en el propio radicalismo, ya que, lejos de reclutar a grandes figuras partidarias, el Gabinete tenía un sesgo independiente y conservador (Laborda, La Nación, 24/11/1999). En resumidas cuentas, solo el Ministerio del Interior fue ocupado por un dirigente tradicional del partido (Persello, 2007: 332).

En esta cartera, De la Rúa privilegió a un político de extensa trayectoria, cuyo apellido estaba ligado a la historia de la UCR: Federico Storani. Como vimos en el capítulo 1, este hijo de un renombrado dirigente radical había militado desde joven en la Franja Morada, era uno de los principales referentes de la Coordinadora de la provincia de Buenos Aires y había adherido al alfonsinista Movimiento de Renovación y Cambio. Con la vuelta de la democracia, fue elegido diputado nacional en tres ocasiones (1983-1987, 1987-1991, 1993-1997), por lo que manejaba el arte de la negociación y los consensos entre políticos. Se trataba de un miembro orgánico del partido, que conocía a sus referentes de todo el país y tenía vínculos estrechos con muchos de ellos. En suma,

comprendía las reglas y la idiosincrasia del radicalismo y además era accesible a los miembros de otras fuerzas políticas. En sus propias palabras, Storani representaba un “pedazo del partido”:

[Pienso que De la Rúa me ofreció el cargo] porque en general él había tenido conmigo una vinculación un poco más estrecha que con el resto del partido, porque él también se había opuesto al Pacto de Olivos en su momento –esa fue una de mis grandes discrepancias con Alfonsín–. Y a su vez, él pensaba que yo podía ser, por mi conocimiento parlamentario y la experiencia de años allí, un nexo con el Parlamento para la tarea política. Y además yo representaba un pedazote del partido, digamos, representaba un pedazo del partido. Entonces el partido era el ministerio político (Federico Storani, ministro del Interior durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 3/9/2009).

Si “el partido era el ministerio político”, el resto de las carteras no mostraba un alineamiento equivalente. De la Rúa eligió dirigentes de poco peso partidario o de carácter marginal en su estructura, pero que le respondían. Los diarios de la época resaltaron un dato “sorpresivo”: por primera vez, cuatro de los once ministros eran economistas (José Luis Machinea en Economía, Adalberto Rodríguez Giavarini en Relaciones Exteriores, Ricardo López Murphy en Defensa y Juan José Llach en Educación). La designación de este último despertó críticas en las filas frepasistas, puesto que había sido viceministro de Economía durante la gestión de Cavallo. La referente del gremio docente que pertenecía al Frepaso, Marta Maffei, objetó que la visión tecnocrática y economicista predominara en el ámbito educativo (Persello, 2007: 332).

En ese contexto, Storani se desempeñó durante poco más de un año como ministro del Interior, pero no tuvo siquiera la autoridad para nombrar a la mayoría de sus colaboradores. Si bien algunos de

los principales secretarios y subsecretarios pertenecían a su riñón, muchos otros habían sido colocados por allegados al delarruismo. El viceministerio estaba a cargo de un hombre cercano al Coti Nosiglia y la UCR más ortodoxa (Carlos Becerra); la estratégica Secretaría de Seguridad fue ocupada por alguien del riñón del presidente (Enrique Mathov) que tenía una relación conflictiva con el ministro; la Secretaría de Asuntos Municipales, por el exintendente de Córdoba que tampoco era afín a Storani (Rubén Martí), y la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, por un joven del denominado "grupo sushi"[106] (Lautaro García Batallán). En definitiva, muchos puestos fundamentales del ministerio fueron decididos con independencia de la opinión del ministro y componían un equipo heterogéneo y poco cohesionado. Uno de los colaboradores más próximos a Storani describió así el asombro generado por esa estrategia de reparto:

[Un problema fue] el tema del loteo interno del gobierno. A Storani le dieron un ministerio y le dijeron: "Ponés algunos de tus aliados y nosotros ponemos algunos de los nuestros". A mí me tocó ir a discutir con Héctor Rodríguez, que había sido auditor general de la nación y después subsecretario general de la Presidencia, y con Jorge de la Rúa la Ley de Ministerios en el capítulo Ministerio del Interior. […] Y con el tema de las distintas secretarías empezó el barullo, porque nosotros nos dimos cuenta, cuando empecé a discutir funciones de secretarías y lugares, que había nombres que ya estaban puestos antes de definir el lugar. Si te hago el mapa de Interior cuando llegué vas a ver cuán ilustrativo es en esta línea. Héctor Rodríguez había sido mi jefe en la Auditoría [General de la Nación]; me agarran él y Jorge de la Rúa y me dicen: "No, esto no lo pidas porque no te conviene". "No, mirá, nosotros estamos pensando…"; "No lo pidas porque ya está arreglado, no te conviene" [bajando la voz]. "Bueno, empezamos por acá"; "No, esto no te conviene tampoco, está arreglado por acá". Entonces cuando estábamos discutiendo la letra para el Ministerio del Interior, me empecé a enterar de que estaba el ministerio puesto en cabeza de

Storani y abajo lleno de representantes de otra cosa. […] Pero te dabas cuenta de que en realidad te habían dado una parte, una parte que no era el Ministerio del Interior, era otra cosa (subsecretario de Coordinación durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 19/5/2009).

Esto tuvo efectos concretos en la gestión del ministerio, asediada por sospechas e internas cruzadas. Los distintos funcionarios que pasaron por allí se explayaron sobre esa desconfianza mutua y sobre la sensación de que había que cuidarse de los diferentes grupos que pululaban en la cartera.

Pero los desafíos del escenario político inicial no estaban restringidos a los equilibrios internos de la coalición. El mapa institucional era complejo porque durante la ola de elecciones provinciales de 1999 el PJ había ganado en catorce provincias y la Alianza solo en seis (perdió la estratégica provincia de Buenos Aires, cuyas elecciones legislativas había ganado dos años antes). La relación con las provincias fue conflictiva y el desafío no era solo de orden político-partidario. Muchas provincias estaban quebradas o con graves desequilibrios fiscales y económicos y el Ministerio del Interior ya no contaba con los poderosos instrumentos de antaño para socorrerlas. Los Aportes del Tesoro Nacional habían sido reducidos de manera drástica (los 400 millones de pesos –todavía equivalentes a dólares– que manejaba por año la cartera durante la gestión de Corach habían bajado a 140 millones)[107] y los fondos de programas financiados por organismos multilaterales, como el “Provincias 2”, o los programas de infraestructura, caminos provinciales y prevención de inundaciones exigían una contraparte económica de las provincias o municipios que muchas veces impedía su ejecución. Esos programas pasaron más tarde al ministerio de Infraestructura, lo que significó una nueva merma en el poder del ministerio político. Algo similar ocurrió con los Compromisos Federales firmados en 1999 y 2000, los nuevos acuerdos entre nación y provincias para la distribución de los fondos

recaudados por el Estado central. Si bien fueron firmadas por el ministro del Interior, las negociaciones pasaron por el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete.

Pero el bautismo de fuego de Storani en Interior fue el conflicto y la intervención federal en Corrientes. En diciembre de 1999, a solo siete días de haber asumido, estalló la crisis en esa provincia que tenía una deuda de más de 1500 millones de pesos, se encontraba jaqueada por piquetes de empleados estatales tras seis meses de atraso en el pago de sueldos, y tenía dos gobernadores interinos que se disputaban el poder. La situación crítica no solo no era nueva sino que se había intensificado durante 1999, y el fantasma de la intervención federal era una presencia recurrente. En junio de ese año, el Ministerio del Interior –con Corach a la cabeza– había adelantado a la provincia fondos de la coparticipación federal del ejercicio siguiente y también había barajado la posibilidad de emitir bonos provinciales, tomar préstamos internacionales y encarar una reestructuración de su planta de personal (Requena, La Nación, 16/6/1999). Ante la aguda crisis, la moción del ministro Storani de intervenir los tres poderes provinciales fue votada en ambas Cámaras con el acuerdo de todos los partidos.

Pero mientras el gobierno buscaba un candidato a interventor que fuera aceptable para los distintos sectores de una provincia intervenida diecisiete veces en su historia (Cibeira y Rodríguez, Página/12, 16/12/1999), se ordenó desalojar a los manifestantes que bloqueaban el Puente Interprovincial General Belgrano. La represión de gendarmería nacional dejó un saldo de dos muertos y numerosos heridos, que el ministro del Interior atribuyó a la presencia de “infiltrados” y “francotiradores” en la protesta (CELS, 2003: 150). La situación obligó a un replanteo del gobierno, que nombró interventor al exgobernador de Córdoba Ramón Mestre. Storani dejó como secretario general de la intervención federal a uno de sus colaboradores más cercanos, Martín Hourest, que volvería diez meses más tarde a la estructura del ministerio.

Este inicio signado por la crisis social y política a nivel provincial no hizo más que anunciar tiempos difíciles en todo el territorio. Las políticas de ajuste fiscal que la Alianza aplicó desde un comienzo con el equipo económico de Machinea no solo no generaron el crecimiento prometido, sino que continuaron las tendencias regresivas de la década anterior. En mayo de 2000 se produjo una nueva escalada de conflictos provinciales: los cortes de ruta en Mosconi y Tartagal fueron objeto de una desproporcionada represión que terminó en una verdadera "pueblada", con un muerto y numerosos heridos (Svampa y Pereyra, 2003). Durante ese período, las fuerzas de seguridad no policiales –en especial Prefectura y Gendarmería– modificaron sus estrategias de intervención. A diferencia de lo ocurrido en los años noventa, actuaron en temas de seguridad interior e identificaron la protesta social como uno de sus blancos (Canelo, 2014b). La cartera de Interior, históricamente encargada de la policía, debió interactuar con el Ministerio de Defensa y negociar los límites de esa problemática intervención.

Los diversos ámbitos de responsabilidad institucional del ministerio se coronaban con un escenario político de "gobierno dividido", ya que la Alianza no tenía mayoría en el Senado ni en la Cámara de Diputados (Mustapic, 2005b). Por lo tanto, la relación de Interior con el Congreso implicaba una constante negociación para lograr mayorías. La propia bancada aliancista, heterogénea en su constitución, tuvo numerosas dificultades de disciplina y coordinación. Algunos diputados frepasistas o del ala más progresista de la UCR se mostraron perplejos ante la continuidad de las políticas de la Alianza respecto del menemismo. Se oponían a acompañar ciertas iniciativas presidenciales, pero De la Rúa las aprobaba por decreto. Esto ocurrió con la reforma previsional y la modificación del régimen de obras sociales y riesgo de trabajo (La Nación, 30/12/2000). En otros casos se revelaron conflictos entre los grupos allegados al presidente y los sectores históricos de la UCR: el partido mostraba su incomodidad ante el rutilante ascenso de personajes que no habían seguido el cursus honorum tradicional, pero ganaban poder e influencia por su familiaridad con De la Rúa. Con el correr del tiempo, la cuestión de cómo sostener la coalición o

cómo llenarla de contenido obtuvo respuestas muy distintas entre sus diferentes miembros, que pugnaban por llevarla en direcciones contrarias. En ese marco, las dificultades de Storani para ordenar la bancada propia fueron inocultables.

Por si fuera poco, esa relativa debilidad en las filas propias minó su autoridad para relacionarse con las bancadas opositoras, ya que, si bien pertenecía al mundo de la política desde siempre y conocía sus reglas tácitas, su capacidad de tomar decisiones o incidir sobre sus pares no eran datos evidentes para sus interlocutores. En esas condiciones, distaba de erigirse en un buen armador político. Como vimos, en épocas pasadas hablar con ministros como Corach o Bauzá garantizaba una mediación directa de la voluntad presidencial, pero en el caso de Storani ese respaldo era puesto en duda. El ministro parecía representar más un sector del partido que la totalidad de la coalición o el proyecto del presidente. Uno de sus subsecretarios expresa el recelo que sobrevolaba sus intervenciones:

Había un problema de interlocución con el Parlamento, que también estaba mediado por el cariz [sic] de los ministros. […] El nivel de confianza que tenían con Storani era muy alto; pero siempre con Storani en esa relación –al menos esta es mi percepción– había un gran nivel de desconfianza respecto de lo que él acordaba; siempre había un nivel de duda como: "¿Y esto lo banca el resto del gobierno?". […] No lo sé, a mí siempre me dio la impresión de que había ahí un saldo que no se podía resolver. Tenía que ver con que vos eras un ministro injertado en una estructura que iba para otro lado; y vos eras, ya en octubre de 2000, alguien que, si salía, nadie lo iba a notar. Digamos, [no es que] "no se iba a notar", quiero decir: formaba parte de otra etapa. Después fue mucho peor, pero bueno… (subsecretario de Coordinación durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 19/5/2009).

Ese “saldo que no podía resolverse” estuvo presente desde un inicio, pero se intensificó con el correr del tiempo. Al principio, se trató de un ministro de cierta envergadura política dentro del partido, pero sin potestad para nombrar libremente a sus colaboradores. Más tarde, las atribuciones de Interior fueron disputadas por otras carteras, como la Jefatura de Gabinete o los ministerios de Economía e Infraestructura. Por último, los graves conflictos en el seno de la Alianza dejaron al descubierto las contradicciones irreconciliables entre sus distintas fracciones y el escaso margen de maniobra del ministro político en ese conflicto. Si los armadores políticos sirven, entre otras cosas, para idear estrategias y amalgamar actores que las hagan viables, el espacio que tuvo Storani para cumplir ese rol fue ínfimo.

El conflicto interno más resonante fue el denominado “escándalo de las coimas en el Senado”, que terminó con la renuncia del vicepresidente Álvarez. Todo comenzó a fines de junio de 2000,[108] cuando un rumor que resonaba en los pasillos del Senado y en distintas oficinas de gobierno llegó a los medios y desató un escándalo público de gran escala. Se trataba de la presunta distribución de sobornos para asegurar la sanción de la Ley de Reforma Laboral, debatida y aprobada meses atrás en la Cámara de Diputados. El carácter regresivo de esta ley –que profundizaba otra anterior sancionada por el menemismo–[109] la volvía problemática y se decía que habían entregado dádivas a senadores del PJ y la UCR para poder aprobarla. Entre los responsables de las negociaciones figuraban dos miembros claves del gobierno de la Alianza: uno de extrema confianza del presidente, Fernando de Santibañes (titular de la SIDE), y otro del vicepresidente Álvarez, Alberto Flamarique (ministro de Trabajo). El escándalo del Senado desató una escalada de tensión en la Alianza, y el presidente y su vice trazaron estrategias contradictorias. El primero intentó acallar las denuncias al comienzo y luego tuvo una postura ambigua; el segundo fue el mayor impulsor de la investigación y los pedidos de renuncia a través de los medios, con lo que se creó nuevos adversarios (Charosky, 2002; Dikenstein y Gené, 2014). En medio de un clima enrarecido, las fricciones internas que se advertían

desde el inicio se tensaron hasta el límite. Luego de casi tres meses de marchas y contramarchas, Chacho Álvarez renunció a la vicepresidencia y dejó a la coalición gobernante al borde de la desintegración. El Frepaso quedó en una situación particularmente ambigua: entre el gobierno y la oposición, entre el apoyo y la crítica, ¿respondería a la investidura presidencial del gobierno que conformaba o al liderazgo de su jefe político?

Si bien poco después de la salida de Álvarez también Flamarique y De Santibañes presentaron sus renuncias, tal como lo había solicitado el exvicepresidente (y lo había resistido el presidente), la Alianza nunca logró recuperarse de este golpe. Continuó en pie pero tambaleante: los sectores que más habían contribuido a formarla estaban cada vez más marginados del gobierno, mientras que nuevos grupos consolidaban su peso sobre las decisiones y políticas en marcha. El entorno de De la Rúa se fortaleció y en cierto modo institucionalizó la distancia del presidente con su propio partido y con el conjunto de la coalición (Bonvecchi y Palermo, 2000).

Desde el Ministerio del Interior nada pudo hacerse para amortiguar la crisis. Storani ocupaba una posición tan incómoda como el resto de los radicales “progresistas”. Por un lado, apoyaba la moción de investigar a fondo para devolver legitimidad a la Alianza, pero por otro señalaba el peligro de ingobernabilidad al que podían conducir las denuncias (Página/12, 1/10/2000). Estaba molesto con Álvarez por el personalismo con que había abandonado la coalición a su suerte y también con el presidente y su entorno, que habían apostado a fortalecerse debilitando a todos los que les presentaban objeciones. Su posibilidad de incidir en las decisiones políticas era, a todas luces, muy menor. Cuando a fines de 2000 Storani le pidió a De la Rúa que se apoyara más decididamente sobre la fuerza institucional de la UCR para recuperar los valores iniciales de la Alianza (Granovsky y Natason, Página/12, 1/10/2000), el reordenamiento de fuerzas dentro del gobierno ya estaba en marcha y no iba en esa dirección. La gravitación presidencial para dirimir distintas cuestiones se afirmó y el criterio para la toma de decisiones

resultó ser muy distinto al que implementaron Alfonsín o Menem en sus presidencias. De la Rúa se caracterizaba por la aversión al conflicto explícito y por el método de “mantener la ambigüedad hasta que se volviera insoportable”, es decir, esperar hasta que el curso de los acontecimientos decantara y pareciera inevitable (Novaro, 2002a: 25-26).

A la salida de Álvarez le siguió la negociación del llamado “blindaje financiero” con el FMI y las nuevas políticas de ajuste que este exigía.[110] Su fracaso arrastró al ministro de Economía, quien fue reemplazado por Ricardo López Murphy, un radical conservador que, según defendía el presidente ante los medios, aseguraba la “confianza de los mercados” (Clarín, 3/3/2011). Las resistencias en la cada vez más frágil Alianza se expresaban con cautela y cierta dosis de resignación. Raúl Alfonsín afirmaba que “tras diez años de política neoliberal, existe una inercia que no puede cortarse abruptamente” (La Nación, 7/3/2001). Pero lejos de apaciguarse, el rumbo neoliberal se profundizó: a los pocos días de asumir, López Murphy anunció un amplio plan de ajuste que incluía un recorte de más de 2500 millones de pesos del gasto público, con especial énfasis en el ámbito educativo (y la posible fijación de aranceles a la universidad pública). La tensión se volvió insostenible y muchos miembros originales de la Alianza presentaron sus renuncias; entre ellos, el ministro del Interior. Storani afirmaría: “Toda mi vida defendí la educación pública. No puedo avalar este recorte. Es mi límite político” (La Nación, 17/3/2001). En otra entrevista señaló los desafíos que esa decisión hacía pesar sobre la cartera de Interior: “Este equipo es muy ideológico, muy fundamentalista. […] El plan lleva a un alto nivel de conflicto social, y yo no quiero ser el encargado de la Policía Federal que ordene la represión” (Página/12, 17/3/2001).

Terminaba así una etapa para la Alianza en la que el ministro político, lejos de erigirse en un gran armador, ocupó el incómodo rol de un equilibrista. Su salida allanó el camino hacia el desmoronamiento de la coalición y la enorme desilusión que trajo consigo: un gobierno gestado con promesas de centroizquierda

había dado paso a un realismo neoliberal llamativamente ortodoxo. Pero, aunque el rumbo adoptado se presentaba, como ineluctable, no compartía el espíritu triunfalista que Menem le había impreso casi diez años antes. La adopción de las recetas de los grandes centros financieros parecía un destino irremediable, no una opción de prosperidad privilegiada por los grandes intérpretes de esa nueva época. Lejos de presentarse como astutos pilotos de tormenta, los políticos se mostraban impotentes ante los grandes cambios en curso y repetían un discurso cargado de posibilismo y resignación (Pucciarelli, 2002).

Espiral de crisis y administración del ajuste: la gestión de Ramón Mestre

El tiempo que transcurrió entre marzo y diciembre de 2001 fue vertiginoso. La Alianza veía empeorar todos los indicadores sociales y económicos y se dirigía hacia su implosión con prisa y sin pausa. Ante el convulsionado episodio que culminó con la renuncia de múltiples funcionarios, también López Murphy debió dejar el gobierno a solo quince días de haber asumido. La rapidez con que se sucedían los cambios dejaba atónitos a observadores y protagonistas, mientras el clima social se enrarecía. Distintos referentes del Frepaso y la UCR presionaron al presidente durante la noche de las renuncias para que reforzara la coalición, reincorporara a sus miembros al Gabinete y rectificara la política económica hacia un horizonte menos regresivo (Bonvecchi, 2002). Pero ante las múltiples presiones cruzadas, De la Rúa reorganizó el Gabinete bajo otro signo: lejos de reconducirlo a las fuentes de la Alianza, decidió el retorno de Domingo Cavallo al ministerio económico que había ocupado durante más de cinco años en la presidencia de Carlos Menem.

Esta inclusión no fue abrupta sino que se había anticipado de forma paulatina. El exministro ya había sido propuesto para presidir el Banco Central luego del desplazamiento de Pedro Pou junto con la renuncia de Machinea, y su nombre sonaba insistentemente para el cargo desde hacía meses. De hecho, cuando fue postulado al BCRA, el último ministro de Economía de Menem, Roque Fernández, objetó su desembarco: “Es un peligro; corremos el riesgo de que saque a López Murphy en veinticuatro horas” (Página/12, 1/3/2001). En efecto, Cavallo era uno de los referentes de constante consulta sobre el rumbo de la economía en los medios de comunicación y poco a poco se instaló la idea de que el creador

de la convertibilidad estaría en condiciones de resguardarla, o bien de abandonarla de forma ordenada.

En ese contexto, la Alianza ya no albergaba a los socios originales, que habían sido reemplazados por una serie de dirigentes y grupos cuya gravitación iba en ascenso. Al ritmo de las crisis se reafirmó una nueva configuración de poder que encontró apoyo en el exministro de Interior y persistente operador del radicalismo, Enrique Nosiglia, los jóvenes miembros del “grupo sushi”, los sectores más conservadores del radicalismo y los economistas cercanos a Cavallo y su partido (Acción por la República). El Ministerio del Interior quedó en manos de un hombre histórico del conservadurismo radical y aliado cercano del presidente: Ramón Mestre. Este gobernador de Córdoba, diputado provincial, constituyente en 1994 y dos veces intendente, arribó sin escalas desde la conducción de la intervención federal en la provincia de Corrientes. Luego de atender durante más de un año la crisis provincial que marcó el inicio del gobierno, desembarcó en el Poder Ejecutivo en un nuevo contexto crítico. Pero el ministerio ya no era el potente instrumento de negociación y articulación del último cuarto del siglo XX.

La gestión de Mestre fue corta y poco recordada por sus pares, ya que unos meses después el propio presidente debió presentar su renuncia adelantada en medio de la descomunal crisis de diciembre de 2001. Durante ese período, Mestre intentó con pocos medios respaldar el plan económico, administrar el desastre y sobre todo contener los reclamos de los gobernadores peronistas por la coparticipación federal. Ya no había grandes alianzas políticas que tejer o apoyos territoriales que promover; el debilitado gobierno tenía apenas migajas para ofrecer a sus interlocutores y sus apuestas de último momento despertaban poca o ninguna voluntad de cooperación en los diversos interlocutores políticos. A fin de año, cuando la crisis alcanzó su punto álgido, el ministro del Interior, junto con otros referentes del entorno presidencial, propuso un “gobierno de coalición” con los gobernadores peronistas (Semán, Clarín, 20/12/2001). Pero el intento no prosperó.

En última instancia, la actuación de Mestre sería recordada por su participación en el estado de sitio decretado el 19 y 20 de diciembre y su responsabilidad en la represión policial que dejó un saldo de treinta y nueve muertos en esas dos jornadas de movilización masiva. Tras la caída del gobierno, se lo acusó de homicidio culposo y abuso de autoridad, pero los juicios no llegaron a término porque un año y medio más tarde, cuando iba a postularse una vez más para la gobernación de Córdoba, murió repentinamente a los 65 años.

Armadores desarmados

La larga década neoliberal, que en la Argentina se extendió entre 1989 y 2001, se enmarca entre dos crisis de magnitud que precipitaron la salida anticipada de los presidentes. A fines de los años ochenta, ante la hiperinflación y el descontrol de la economía, se acordó el traspaso de mando entre Raúl Alfonsín y el presidente electo Carlos Menem. Pero a fines de 2001 la situación era diferente: con el período presidencial en mitad de su desarrollo y la coalición de gobierno fragmentada, los hechos fueron más incontrolables y las protestas masivas de diciembre provocaron la caída.

El Ministerio del Interior, muy potente en los años noventa, se debilitó de manera progresiva. Sus dos armadores, paradójicamente, quedaron desarmados, aunque por razones diferentes. El primero se vio afectado por el escaso respaldo del presidente y la falta de alineamiento que mostraba con su proyecto. Si bien Storani era un conocedor de la política, con una trayectoria larga y de primera línea en ese ámbito, su gestión fue similar a un tironeo en que, lejos de “armar” para el proyecto presidencial, intentó infructuosamente reconducirlo hacia la voluntad de sus grupos antagónicos dentro de la coalición. La estrategia inicial de incluir “al partido” en el Ministerio del Interior mediante la designación de un referente de peso de la UCR se reveló engañosa. Dado que sus referentes no contaban con poder de decisión y confianza presidencial, la institución no solo no fue liderada efectivamente por ellos, sino que devino un nuevo espacio de disputa y conflicto entre grupos poco cohesionados. El ministro político, que debía defender la agenda del gobierno, nunca se mostró muy convencido y terminó por renunciar a causa de una de las tantas medidas impopulares adoptadas en esos años.

El segundo ministro del período era también conocedor de la política y poseía una extensa trayectoria, pero además tenía la confianza de De la Rúa y su entorno, en gran medida porque estaba alineado con su proyecto y su interpretación conservadora del radicalismo. Pero el margen para ser un armador eficaz en ese contexto de debilidad presidencial y partidaria era muy estrecho. Mestre estaba desarmado por el poco valor de sus recursos al calor de la dinámica política. ¿Con qué herramientas contaba para negociar con sus interlocutores, también actores de poder? A falta de fondos u obras para repartir, sin apoyo popular ni amenazas creíbles hacia sus adversarios, solo podía apelar a que los actores políticos subnacionales y parlamentarios decidieran prestar su colaboración. Pero esperar eso de la oposición reveló ser una estrategia poco realista con el correr de los meses. Las malas noticias se sucedían demasiado rápido, tanto para el gobierno como para el conjunto de la sociedad, y no era fácil ganar tiempo ni sumar aliados.

En esos dos años el gobierno de la Alianza pasó de la ilusión al desencanto. Según Levitsky y Murillo, la erosión de la confianza pública tuvo su origen en diversos factores, entre otros “la extendida percepción de que el Gobierno se había vuelto casi completamente indiferente a las demandas de los votantes” (Levistsky y Murillo, 2008: 23). Las reiteradas medidas de austeridad lo mostraban más receptivo a los acreedores internacionales y los mercados de bonos. La ortodoxia neoliberal ganó cada vez más espacio en la coalición y las preferencias progresistas iniciales de parte de sus miembros quedaron aplazadas para siempre. En gran medida, los años de la Alianza marcaron un tiempo dilemático para los actores políticos, quienes debieron pivotear entre la opción de criticar o disciplinarse, acompañar con la esperanza de que las condiciones para cumplir antiguas promesas se dieran más adelante, o poner un límite al giro conservador del gobierno; vale decir, privilegiar la transformación o la gobernabilidad. Sus elencos no mostraron la ostentación y el desparpajo de los dirigentes menemistas, pero sí un posibilismo y una resignación que contribuyeron a suscitar gran malestar con la política.

[103] Las más salientes fueron las del Frente Sur de Pino Solanas y el partido PAIS de Bordón.

[104] Storani, La Capital, 27/5/2001.

[105] Ese desbalance entre la UCR y el Frepaso no se revirtió con el correr del tiempo. Del total de veintisiete ministros durante los dos años de gobierno, solo cuatro pertenecieron al Frepaso (además de los ya nombrados, Marcos Makón y Juan Pablo Cafiero fueron ministros de Desarrollo Social).

[106] Así se llamaba a un conjunto de jóvenes (en general menores de 40 años) que tenían gran cercanía e injerencia sobre el presidente, especialmente a través de su hijo mayor, Antonio de la Rúa. Este grupo de fronteras difusas se robusteció con el correr del tiempo y accedió a numerosos cargos de gestión por fuera de los canales partidarios tradicionales. Sus miembros tenían carreras políticas relativamente cortas, en virtud de su juventud, pero todos habían militado en agrupaciones universitarias (fundamentalmente en Franja Morada) o en las filas de la UCR, con excepción de los hijos del presidente, que eran los únicos con nula participación previa (Dikenstein y Gené, 2014; Qués, 2014).

[107] E incluso esa suma estaba en peligro, ya que distintos actores proponían recortar aún más los ATN ante la resistencia del ministro Storani. Entre ellos los diputados del PJ, que esperaban así evitar recortes a los fondos extraordinarios de algunas provincias, como el Fondo Especial del Tabaco y el subsidio a los combustibles en las provincias patagónicas (Clarín, 31/10/2000).

[108] El 25 de junio de 2000 Joaquín Morales Solá publicó en La Nación la primera nota que insinuaba el reparto de sobornos. El escándalo tomaría cuerpo entre agosto y octubre.

[109] La ley introducía una serie de modificaciones tendientes a profundizar la desregulación laboral y debilitar a los gremios más poderosos. Se legalizaban las contrataciones precarias, ampliando el período de prueba de tres a seis meses con la posibilidad de extenderlo a doce. A su vez, si un empleador aumentaba su nómina de trabajadores por tiempo indeterminado, se le rebajaban sus contribuciones a la Seguridad Social. Por otro lado, la ley debilitaba el poder de las organizaciones sindicales nacionales al permitir la descentralización de los convenios colectivos de trabajo y poner fin a la ultraactividad (renovación indefinida de los convenios) (La Nación, 27/4/2000).

[110] Préstamo salvataje de aproximadamente 40.000 millones de dólares aprobado por el FMI y otros organismos internacionales para evitar que la Argentina cayera en default y dejara de pagar a sus acreedores.

6. Los armadores, del estallido a la reconstrucción política (2001-2007)

El nuevo siglo se inició en la Argentina con una crisis de enorme magnitud. A los altos índices de desocupación y pobreza se sumó el virulento proceso de desconfianza y rechazo contra la clase política, simbolizado en el lema de las jornadas del 19 y 20 de diciembre: “Que se vayan todos”. La crisis de 2001 mostró dos facetas: por un lado, expresó un largo proceso que enhebró la segmentación y desarticulación de pilares del Estado de bienestar –como la educación, la salud y la seguridad social– con la pauperización de las clases medias; por otro, hizo emerger un acontecimiento relativamente inorgánico y espontáneo: la salida a la calle de los sectores medios, que hasta entonces no habían participado de movilizaciones masivas, junto con piqueteros y otros movimientos sociales. Todos ellos pusieron en escena con singular potencia sus críticas y reclamos de raigambre heterogénea (Pereyra, 2013b).

En medio de esa sensación de emergencia y precariedad, se sucedieron cuatro presidentes en menos de dos semanas, se nombraron veintitrés ministros, algunos de los cuales no llegaron a ocupar sus despachos, y se anunciaron medidas de todo tipo. Sin embargo, la crisis se resolvió dentro de los parámetros constitucionales, y los múltiples conflictos fueron procesados sobre la base de las normas existentes y la lucha por su reinterpretación. El sistema político, que parecía estar en su momento de mayor debilidad, comenzó su lenta reconstrucción, y culminaría esa accidentada transición en un nuevo proyecto refundacional: el “kirchnerismo”, que permanecería doce años en el poder.

Ministros de la crisis de 2001: la política en tiempos de excepción

Tras la caída del gobierno de Fernando de la Rúa, con la Alianza desmembrada y los líderes radicales y frepasistas en franco retroceso, la designación de presidentes de emergencia se dirimió dentro de las filas del justicialismo. Como resultado, entre fines de 2001 y principios de 2002 la Argentina tuvo cuatro presidentes peronistas. La llegada de cada uno al poder fue negociada entre parlamentarios y gobernadores en cónclaves inciertos donde se barajaron diversas apuestas. El acuerdo en torno al rol y la duración de estos presidentes resultó difícil de alcanzar, ya que existían intereses cruzados y alianzas muy frágiles entre los distintos protagonistas. En ese contexto vertiginoso debían resolverse a la vez los problemas urgentes que enfrentaba el país, las luchas intestinas del PJ y la omnipresente cuestión de la sucesión presidencial.

El primero en ocupar la presidencia fue el presidente provisional del Senado y primero en la línea sucesoria, Ramón Puerta. Este exgobernador de Misiones por dos períodos consecutivos (1991-1999) contaba con el respaldo de una liga de distritos pequeños. [111] Pero sus aspiraciones presidenciales le costaron la falta de apoyo de las provincias más grandes, como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (Novaro, 2006: 292), por lo que fue desplazado a los dos días. Lo sucedió el gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, quien llegó a la presidencia con el compromiso de llamar a elecciones a los noventa días, aunque duró apenas una semana en el cargo por haber intentado eludir parte de los acuerdos alcanzados con sus compañeros de partido. El tercero en ocupar el sillón de Rivadavia, el 30 de diciembre de 2001, fue un bonaerense que presidía la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, quien se mantuvo en el puesto sin hacer mayores apariciones desde el 31 de

diciembre al 2 de enero de 2002. Por fin, tras esos accidentados intentos de ocupar el sillón de Rivadavia, el exgobernador de la provincia de Buenos Aires y entonces senador Eduardo Duhalde logró reunir los apoyos necesarios para erigirse en presidente. La Asamblea Legislativa lo nombró en el cargo el 2 de enero, con el voto de casi todos los legisladores peronistas, gran parte de los radicales y los miembros del Frepaso, y extendió su mandato hasta fines de 2003 (es decir, hasta finalizar el mandato correspondiente a De la Rúa). El compromiso que Duhalde asumió con el resto del PJ fue que no se presentaría como candidato en las siguientes elecciones, por lo que sus ansias presidenciales más o menos explícitas desde 1995 deberían, por el momento, confinarse a esos dos años de gobierno.

El tiempo transcurrido entre diciembre de 2001 y abril de 2003 (cuando concluyó su mandato) fue un período de excepción. Los primeros meses se caracterizaron por la profundidad de la crisis en todos los niveles y sus múltiples expresiones públicas. A la presencia en las calles de numerosas protestas se sumó la tutela permanente del FMI, que asistía con preocupación a la debacle del país que había sido su mejor alumno. En ese contexto, el gobierno inició el lento camino de la reconstrucción del orden, dejando a su paso ganadores y perdedores que se disputarían el sentido de las medidas adoptadas. Los ministros del Interior del período fueron, una vez más, políticos profesionales con amplia experiencia parlamentaria. Y en esta oportunidad su extracción tuvo una importancia especial, dado que se inscribían en gobiernos que no habían sido electos en las urnas sino mediante negociaciones entre senadores, diputados y gobernadores. Los elencos de esta cartera debieron negociar leyes de emergencia y asegurar apoyos en un ministerio cuyos recursos materiales y simbólicos habían menguado. Con todo, fueron una espada política para los presidentes de turno y contribuyeron a sellar los acuerdos más relevantes.

La emergencia permanente: las gestiones de Miguel Ángel Toma y Rodolfo Gabrielli

Rodríguez Saá me llamó desde San Luis para ofrecerme si quería ser ministro del Interior. Le conté a mi señora y me preguntó: “¿Lo pensaste bien?”. No sé si me conviene, pero así son las cosas en política. A la semana renunció porque los gobernadores le sacaron el apoyo y yo llevé la renuncia a Buenos Aires. Ese día tuve que abrir la Casa Rosada y la verdad es que entre el 30 de diciembre y el 1º de enero no hubo gobierno en el país.[112]

Durante las cuarenta y ocho horas que duró la presidencia de Ramón Puerta (entre el 21 y el 23 de diciembre de 2001) el Gabinete estuvo integrado por pocos miembros que ocuparon distintos ministerios a la vez: por ejemplo, Jorge Capitanich era titular de Economía, Desarrollo Social, Trabajo y Salud; y Miguel Ángel Toma “conducía” las carteras de Interior y Justicia. La elección del responsable de Interior estuvo ligada al imperativo de restablecer el orden, dada la histórica relación de Toma con las fuerzas de seguridad. Se trataba de un dirigente de larga trayectoria en la derecha peronista, cuatro veces diputado nacional (cargo que ocupaba entonces) y secretario de Seguridad del Ministerio del Interior desde 1997 hasta el final del mandato de Menem. Tenía una aceitada relación con sectores de las Fuerzas Armadas desde su militancia universitaria y había consolidado vínculos con la policía y los servicios de inteligencia tanto desde la Secretaría de Seguridad como al presidir la comisión de Seguridad en el Congreso.

Sus contactos políticos también eran notables: había militado en la Renovación cerca de Carlos Grosso y luego había pasado a las filas del menemismo; tenía estrecha confianza con Eduardo Duhalde (que un año más tarde lo nombraría al frente de la SIDE) y también con algunos de los referentes más conservadores y pragmáticos del

radicalismo, con quienes había trabado amistad en la Cámara Baja. En definitiva, sus redes de pertenencia le aseguraban una buena llegada a diversos actores del sistema político y las fuerzas del orden, y su propia disposición se orientaba a un modo de hacer política decidido y con poca exposición pública. Aunque menos célebre que Manzano y Nosiglia, estos fueron sus referentes más cercanos, y su discurso de “mano dura” y orden a cualquier precio tuvo un eco significativo en aquel contexto de incertidumbre. Si bien su experiencia como ministro fue fugaz, Toma se jacta de haber afrontado un descontrol no apto para cualquiera e incluso de haber presionado a Julio Grondona para que se jugase la final del campeonato de fútbol y Racing saliera campeón luego de treinta y cinco años (Reato, Infobae, 24/2/2018). Ese acontecimiento habilitó un festejo popular que hizo contrapeso al descontento que reinaba entonces en las calles.

Levantamos el estado de sitio, permitimos el evento deportivo, juega Racing, Racing campeón; festejó toda la noche Racing, esa noche, el triunfo. Buenos Aires era una fiesta. Veníamos de veintiún muertos y lo convertimos en una fiesta. ¡Ese dato tan pelotudo fue un elemento sustantivo que nos permitió cabalgar la transición sin más muertes! Acá es cuando yo hablo de la ductilidad [risas]; tenés que sacar todos los conejos habidos y por haber de la galera, si no, no tenés suerte. O sea, terminás mal. Bueno, en ese caso estábamos angustiados y acosados por una crisis inédita y por una sociedad al borde de la disgregación y de la guerra civil (Miguel Ángel Toma, secretario de Seguridad Interior durante la presidencia de Carlos Menem y ministro del Interior durante la crisis de 2001, entrevista con la autora el 30/10/2009).

Una vez más, el desajuste de escalas de evaluación de los políticos según sus distintos públicos es marcado: la ductilidad y la habilidad para las estrategias puede constituir una destreza celebrada entre pares y dejar en suspenso los pronunciamientos sobre su moralidad

o bien resignificarlos en su contexto (en este caso, el “borde de la disgregación”, la “guerra civil”), mientras que su enunciación en el espacio público carece de legitimidad. Los contextos de crisis que, como decía Guillermo O’Donnell (1997), habilitan estrategias extraordinarias y delegaciones amplias de poder, suelen conllevar la puesta en suspenso de algunas de esas críticas en amplios sectores de la población. O al menos su formulación en términos complejos y ambiguos. En ese sentido, la crisis de 2001 intensificó las críticas contra la política debido a la corrupción y la moralidad de sus dirigentes (Pereyra, 2013b), y por tanto propagó la recusación en conjunto a la “clase política”; pero casi simultáneamente hizo emerger la demanda por “una autoridad política fortalecida, capaz de recomponer el orden social agrietado” (Gargarella, 2013: 93). El relato ilustra también uno de los rasgos persistentes en este ministerio vinculado a los armados y las operaciones políticas desde la vuelta de la democracia, a saber, su intervención en estrategias interpersonales, a menudo secretas o informales, relacionadas con la gobernabilidad.

La presidencia de Adolfo Rodríguez Saá fue un poco más “larga” que la de Puerta –duró siete días– y sobre todo más ambiciosa en sus anuncios: en una Asamblea Legislativa bulliciosa y casi festiva, el puntano anunció la cesación de pagos de la deuda externa, la creación de una nueva moneda –el argentino, que jamás vio la luz–, y unos días después logró reunificar a la CGT y conquistar el apoyo de jefes sindicales con la promesa de aumentos en las jubilaciones, planes de empleo y subsidios millonarios. Pero su carácter hiperactivo y su arrolladora presencia en los medios, donde repetía como un mantra “hechos, hechos, hechos”, se toparon con el recelo de sus compañeros peronistas, para quienes había incumplido ciertos acuerdos. Por un lado, habían arreglado que devaluaría la moneda al llegar al poder, pero Rodríguez Saá eligió aplazar esa estrategia antipática para los “caceroleros”; por otro, se había comprometido a llamar a elecciones a los tres meses de asumir, sin postularse, pero con el correr de los días ese plazo entró en duda (Clarín, 22/12/2001: tapa; La Nación, 22/12/2001; Obarrio, La Nación, 24/12/2001). En la semana de Navidad de 2001 comenzó a

crecer el rumor de que Rodríguez Saá permanecería en el poder hasta completar el mandato de De la Rúa, lo cual puso en guardia a los gobernadores peronistas que albergaban aspiraciones presidenciales.[113]

Mientras las protestas frente al Congreso, los cacerolazos en la puerta de los bancos y los bocinazos se multiplicaban y pedían la nulidad del corralito bancario, los principales gobernadores le retiraron su apoyo al presidente interino. Rodríguez Saá había convocado una reunión en la residencia presidencial de Chapadmalal para presentar el nuevo presupuesto de 2002 y proponer cambios en su Gabinete, a la que solo concurrieron cuatro de los catorce gobernadores peronistas. Además, la custodia policial falló sospechosamente cuando tenía lugar una considerable manifestación en las puertas de la residencia (La Nación, 31/12/2001). El corolario fue la reclusión de Rodríguez Saá en San Luis y su renuncia, en la que acusó de “mezquindad” a sus pares del PJ. Lo cierto es que el armado político que lo sostenía había sido desafiado y su continuidad se revelaba inviable sin esos apoyos. Una de las pocas tareas que cumplió el entonces nombrado ministro del Interior, Rodolfo Gabrielli, fue presentar en Buenos Aires la dimisión anticipada.

A este mendocino le tocó el raro récord de ser ministro del Interior de tres presidentes distintos, aunque apenas duró cuatro meses en el cargo. Después de Rodríguez Saá le llegó el turno a Eduardo Camaño, el titular de la Cámara de Diputados que seguía en la línea sucesoria; y, al cabo de tres días, la Asamblea Legislativa ungió a Eduardo Duhalde como presidente. Ambos mandatarios confirmaron a Gabrielli en el ministerio, pero su papel no fue protagónico.

El Gabinete inicial de Duhalde mostraba una cuidadosa vocación de equilibrio: aunque tenían preeminencia los dirigentes de su distrito, la poderosa provincia de Buenos Aires, también había referentes de diversas extracciones con el fin de asegurar respaldos variados. Dos ministerios tradicionales fueron ocupados por radicales –Justicia por Jorge Vanossi y Defensa por Horacio Jaunarena– y se creó el

Ministerio de Producción, que comandaría el presidente de la UIA, José Ignacio de Mendiguren. Según comentaban entonces los diarios,[114] la cartera de Interior había sido ofrecida a otros candidatos –como el exgobernador de Entre Ríos, Jorge Busti–, pero ante los sucesivos rechazos se mantuvo en el cargo a “Rolo” Gabrielli. Era un economista del justicialismo mendocino que había sido ministro de Economía en su provincia durante la gestión de Bordón (1987-1991), luego gobernador de Mendoza (1991-1995) y diputado nacional (1995-1999). Por tanto, contaba con atributos importantes para el cargo: trayectoria política, conocimiento del interior del país, relación con distintos gobernadores y gimnasia parlamentaria. Pero el jefe de Gabinete Jorge Capitanich concentraba mayor presencia en los medios: comunicaba temas políticos, defendía a diario las decisiones de gobierno y hasta interpretaba las medidas económicas que por entonces ocupaban el centro de la escena.

El desafío inicial de Gabrielli fue sostener el vínculo con los gobernadores en un contexto en el que comenzaba la carrera por la presidencia y muchos querían anotarse. Durante los primeros meses del gobierno de Duhalde, sus tareas estuvieron ligadas al fenomenal cambio de escenario que impuso el fin de la convertibilidad. La devaluación y la posterior pesificación trajeron aparejados múltiples dilemas y frentes de conflicto. Con ese cambio, una enorme cantidad de contratos se modificaron automáticamente: entre ahorristas y bancos, entre aportantes y AFJP, entre el Estado y las empresas de servicios públicos privatizadas, entre el Estado y sus acreedores… Los conflictos que llevaron a la denominada pesificación asimétrica[115] fueron numerosos, los ahorristas protestaban en la vía pública, las grandes empresas hacían lobby con el gobierno y la Corte Suprema avalaba amparos individuales para retirar plazos fijos en dólares a partir de la amenaza de Duhalde de enjuiciar a algunos de sus miembros.

Entre todos los damnificados, estaban las provincias. La devaluación de la moneda hizo trepar sus deudas en dólares a niveles imposibles de afrontar. Los ministros del Interior y de

Economía mantuvieron numerosas reuniones con los enviados del FMI y los gobernadores para buscar compromisos fiscales y de desendeudamiento en las provincias y hacerlas “viables” en el largo plazo. El desenlace de esas negociaciones fue la firma de un acuerdo con dieciséis provincias gobernadas por el PJ y la UCR, que se comprometieron a achicar sus gastos y mantener el equilibrio presupuestario además de resignar transitoriamente el piso mínimo de coparticipación que les correspondía por ley. Esa merma en la coparticipación se compensó con un desembolso en bonos del Estado nacional que ascendía a 1364 millones de pesos (Pérez de Eulate, Clarín, 25/1/2002) y la entrega de planes sociales (fundamentalmente, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados) por más de 1000 millones de pesos para administrar de forma descentralizada (La Nación, 7/2/2002). El FMI obtuvo así el ajuste de las provincias que tanto había reclamado durante 2000 y 2001 (Nemiña, 2014), y el gobierno logró acercarse a un acuerdo con el organismo que le permitiría ordenar sus cuentas públicas y garantizar cierta estabilidad ante el colapso financiero. Tras esas negociaciones, en abril de 2002 cambió el equipo económico y fue nombrado ministro Roberto Lavagna, una pieza clave en la estabilización y la reactivación, tanto para Duhalde como para Néstor Kirchner. A los pocos días hubo nuevos cambios en el Gabinete y la cartera de Interior quedó en manos de un hombre más cercano al presidente y hábil en la relación con el Congreso.

Arreglos peronistas, del default al traspaso de mando: la gestión de jorge matzkin

Disputas por el poder hay siempre. La política nunca fue una escuela de señoritas. Y esto no solo en la Argentina, en todo el mundo.[116]

El 3 de mayo de 2002 Duhalde renovó parte de su Gabinete en una decisión que la prensa catalogó “de sello parlamentario” (Obarrio, La Nación, 3/5/2002). La estrategia de alianzas expresada en esa nueva conformación del Ejecutivo comprendía al Congreso y también lo excedía: el nombramiento de Alfredo Atanasof como jefe de Gabinete y el de Graciela Camaño como ministra de Trabajo habían sido negociados en la CGT con el sindicalista y senador Luis Barrionuevo. Pero el hecho de que Duhalde no hubiera llegado al poder por medio de los votos sino por un acuerdo entre políticos tornaba imprescindible su apoyo para gobernar.

Los gobernadores eran piezas fundamentales en ese esquema (habían hecho que Rodríguez Saá no durara más de una semana) y los senadores y diputados constituían otra pieza decisiva, pues había que votar leyes de emergencia y discutir el reparto de los costos de la crisis cuando no existía ninguna mayoría partidaria alineada automáticamente tras un liderazgo. El nuevo ministro del Interior, Jorge Matzkin, conocido como “Toto” en el mundo de la política, logró capitalizar su perfil para cumplir el rol de mediador entre la presidencia y el Congreso. Se había desempeñado casi sin interrupciones como parlamentario desde la vuelta de la democracia: primero diputado provincial en La Pampa (1983-1987), luego cuatro veces diputado nacional (1987-1991, 1991-1995, 1995-1997, 1999-2002) y, en un interregno de dos años, viceministro del Interior (1997-1999). Según su propia evaluación, la convocatoria al puesto respondía a esas credenciales:

Lo que precisaba Duhalde era un relacionamiento muy fuerte con el Congreso. Porque él provenía de una decisión del Congreso. Y porque su gobierno era de transición, y necesitaba tener lo más ordenado posible ese tema. Entonces, mi nombramiento estuvo dando vueltas entre la Jefatura de Gabinete y el Ministerio del Interior… Y al fin Duhalde me invitó a participar en el Ministerio (Jorge Matzkin, viceministro de Interior durante la presidencia de

Carlos Menem y ministro del Interior durante la presidencia de Eduardo Duhalde, entrevista con la autora el 25/6/2012).

Su relación con parlamentarios de diferentes partidos, su conocimiento de los usos y costumbres de la Cámara tanto en lo atinente a sus reglas tácitas como a sus “internas”, le aportaban competencias importantes. Su cercanía con el duhaldismo implicaba una alta dosis de confianza en el entorno presidencial, y su pragmatismo y estilo directo eran valorados en ese contexto. “La política nunca fue una escuela de señoritas”, afirma el exministro en el epígrafe de esta sección ante quienes se asombran por sus negociaciones semisecretas, sus acuerdos sellados a partir de relaciones de fuerza desiguales o la vinculación ambigua y flexible con las reglas formales. Algunas de sus segundas líneas expresaban este estilo en el ejercicio de la política: Cristian Ritondo, el joven del riñón de Miguel Ángel Toma que más tarde pasaría a ser un actor fundamental del PRO, se desempeñó como viceministro.

Los desafíos de la cartera en el período 2002-2003 fueron variados: negociar con parlamentarios las leyes de emergencia exigidas por los organismos multilaterales, administrar la recentralización de las relaciones económicas entre nación y provincias, y también conseguir un esquema de sucesión presidencial que favoreciera al justicialismo pero perjudicara a Carlos Menem. La cuestión de la seguridad, en cambio, dejó de estar a cargo de Interior, ya que en julio de 2002 la policía pasó al área de Justicia y tuvo a su mando a un hombre fuerte de la provincia de Buenos Aires cercano a esos temas, Juan José Álvarez. El ministerio quedó así con menos recursos y más centrado en las cuestiones políticas, en un contexto de incertidumbre y descontento generalizado que hacía poco previsible el futuro cercano:

Vos sabés que yo venía [a casa], me traían del Ministerio del Interior, entonces tenía custodio y todo eso. Vos sabés que la gente

acá abajo, ¡vecinos! [en plena Recoleta], ¡las cosas que me decían! No sabés las cosas que me decían… Bueno, "¡váyanse todos!", porque no había discriminación para nadie. […] No había ningún tipo de diferenciación. Nada. La gente estaba mal, nerviosa. Hasta que un día yo bajo del auto y había un hombre con un nene en brazos y se me venía encima. ¡Con una criatura en brazos! Bueno, en ese período, yo tenía la sensación de que salíamos a la noche y no teníamos claro si al día siguiente íbamos a volver. Y yo creo que estuvimos muy cercanos a la disolución nacional. ¡Muy cercanos a la disolución nacional! Había un nivel de desorden y de anarquía muy alto. Yo la sensación que tenía era como si en la piel me pasaran papel de lija. Como si se me gastara la piel. Salí con un desgaste muy alto… muy desgastado. Muy impactado con la situación. Felizmente la podemos contar. Pero ordenar un poco todo eso nos costó horrores; era lo único que hacíamos las 24 horas. […] Pero fue muy crítico, muy complicado, a veces no encuentro los términos indicados para describirlo (Jorge Matzkin, viceministro del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y ministro del Interior durante la presidencia de Eduardo Duhalde, entrevista con la autora el 25/6/2012).

El poder político pareció excesivamente frágil durante gran parte de 2002. Con todo, la gestión de la crisis pasó lentamente del ajuste a la reactivación y logró frenar el alza del dólar y la inflación en el mes de junio. La política económica de Lavagna dilató la renegociación de la deuda con los organismos internacionales, congeló las tarifas de servicios públicos y los salarios durante todo el año, y creó nuevos ingresos para el Estado nacional no coparticipables con las provincias. El desafío de la centralización se saldó, así, sentando nuevas bases para la relación con las provincias y los municipios, que perdurarían en el tiempo. El esquema fue negociado con los gobiernos provinciales en virtud del contexto crítico que acechaba a todos, pero su resultado significó un alza en el poder económico del Ejecutivo nacional, que más tarde fue criticado por diversos actores locales. Entre los impuestos que la Nación no repartía, se

reimplantaron las retenciones a las exportaciones y se renovó el denominado “impuesto al cheque” que había sancionado De la Rúa. La reestructuración de las deudas provinciales modificó su composición: pasaron de tener como principal acreedor a la banca privada (en un 69%) y solo minoritariamente al Estado nacional (8,3%), a estar endeudadas principalmente con la Nación (65%) y depender de ella para obtener refinanciamientos (Lodola, 2011). Gracias a estas medidas, el Estado central consiguió ordenar las cuentas públicas en todo el territorio, tal como lo exigía el FMI, y obtuvo un nuevo instrumento de negociación a largo plazo con los actores subnacionales.

Después de la incipiente reactivación y los acuerdos con los gobernadores, el traspaso de mando pasó a ser tema central del gobierno. La represión de una marcha de desocupados en el puente Pueyrredón terminó con la muerte de dos manifestantes, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, y produjo el adelantamiento de las elecciones. No obstante, los vaivenes hasta concretarlas fueron múltiples. Desde el ministerio y el entorno más cercano al presidente se urdieron distintas estrategias para beneficiar a un candidato elegido por Duhalde y a la vez ajustarse al marco constitucional. Una vez más, se trataba de utilizar las reglas existentes a favor del Ejecutivo mediante maniobras que permitieran mover sus márgenes o jugar con sus lagunas. El objetivo principal desde la presidencia era evitar que Carlos Menem, candidato anunciado a las elecciones y enemigo interno de Duhalde, volviera al poder. Se barajaron –e hicieron públicas– distintas opciones: primero, utilizar la ley de lemas para aprovechar la fragmentación del PJ; después, promover internas abiertas en las que todos los ciudadanos pudieran votar a los candidatos de cualquier partido (Clarín, 3/8/2002: tapa) y luego “cerrarlas” parcialmente para evitar que los afiliados de un partido votaran en las internas de otro (Clarín, 24/8/2002: tapa). Recorrer las tapas de los diarios de la época no deja de ser sorprendente: las apuestas contradictorias se anunciaban como ciertas y los actores políticos avanzaban a fuerza de prueba y error ante una sociedad que no salía de su estupor.

En los hechos, Duhalde no contaba con un candidato potente que pudiera enfrentar a Menem. Entre agosto de 2002 y enero de 2003 se realizaron distintos ensayos para encontrarlo: la postulación del santafesino Carlos Reutemann no fue posible porque declinó (una vez más, misteriosamente) el convite, la del cordobés José Manuel de la Sota fue anunciada pero no arrojó buenos resultados en las encuestas, por lo que, finalmente, el duhaldismo prestó su apoyo al santacruceño Néstor Kirchner. Entretanto, las internas pautadas para noviembre de 2002 volvieron a correrse, y la disputa por las reglas de juego se reabrió. Las elecciones se desplazaron hacia abril de 2003 y el gobierno apostó a modificar las normas internas del PJ para asegurarle un escenario más propicio a su candidato. En el Congreso nacional reunido en Lanús, los sectores afines al duhaldismo aprobaron la posibilidad de presentar múltiples listas a presidente dentro del partido, sin que el PJ reconociera oficialmente a ninguna. En palabras del ministro Matzkin, la modificación de la Carta Orgánica permitió que el PJ facilitara todos sus símbolos a quien los reclamara: “¡Al que quisiera ser candidato el peronismo le daba el sello, la marcha, le daba todo!”. De esa forma, se eximía de elegir un candidato consensuado y apostaba a llegar a una segunda vuelta en la que Menem viera obturadas sus chances de volver a la presidencia.

Desde Interior se trabajó activamente para apuntalar la campaña de Kirchner y se negociaron apoyos en los distintos distritos. Incluso se nombraron algunos de sus colaboradores en la estructura formal del ministerio y se asignaron a tiempo completo a ese armado:

Tres meses antes de ser elegido presidente, Kirchner hace un acuerdo con el presidente Duhalde y me ponen a mí de subsecretario de Municipios del Ministerio del Interior. El dato real es que yo fui el primer funcionario de Kirchner en el gobierno de Duhalde. […] Obviamente, desde la Secretaría, ¿el acuerdo cuál era? Que yo me hacía cargo de las relaciones con los intendentes. Así que empecé a trabajar en todo ese proceso (subsecretario de

Gestión Municipal durante las presidencias de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 5/11/2009).

El último gran desafío del Ministerio del Interior fue organizar el proceso electoral en esas condiciones. Las elecciones de 2003 tuvieron tres candidatos del PJ, ante la extrema debilidad de las fuerzas no peronistas (Torre, 2003). Como preveían los sondeos, Menem salió primero con el 24% de los votos, seguido por Kirchner con el 22%. Pero ante la certeza de que perdería en el balotaje, Menem se bajó de la segunda vuelta y Néstor Kirchner llegó a la presidencia con el porcentaje de votos más bajo de la historia.[117] Solo el tiempo diría hasta qué punto esa debilidad de origen podría trocarse en su contrario.

Los años de Kirchner: poder y disputa entre carteras políticas

El gobierno de Néstor Kirchner fue una sorpresa para los más diversos observadores. No solo su llegada al poder fue fruto de una concatenación de eventos más o menos azarosos e imposibles de prever unos meses antes, cuando su nivel de conocimiento era bajo y la elección no tenía un horizonte claro de fechas, reglas o participantes; además, una vez en la presidencia, propulsó políticas, alianzas y dinámicas tan inesperadas como eficaces para reordenar el campo político.

A poco tiempo de andar, el estilo kirchnerista devino objeto recurrente de tematización por parte de distintos actores (políticos, periodistas, ciudadanos) y su polisemia lo convirtió en un campo de batalla (Yabkowski, 2014a). La atribución de “kirchnerista”, o su abreviación “K”, era tanto un halago como un agravio. La disputa por los sentidos positivos o negativos asociados a las descripciones de ese modo de gobierno tuvo distintos portavoces y se propagó a diversos ámbitos. Bajo ese término se significaron, con distintas valoraciones, la distancia respecto de las normas de protocolo y el trato informal y directo con distintos públicos (Yabkowski, 2014a); la frontalidad, la disposición al conflicto y el privilegio de la confrontación con distintos sectores (Torre, 2005; Cremonte, 2007); el decisionismo, la concentración de poder y el avance sobre las instituciones republicanas (Mustapic, 2005a; Gargarella, 2013); la combinación de audacia y cálculo en la interpretación del contexto político y en su intervención sobre este (Sarlo, 2011). Esas interpretaciones enfrentadas y la disputa por asignarles un cariz elogioso o peyorativo perduraron en el tiempo, se extendieron (e intensificaron) en las posteriores presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, y vieron cambiar de posición a muchos de sus portavoces (incluso más de una vez). Por ejemplo, la confrontación del kirchnerismo con distintos actores era un dato reconocido de

forma unánime, pero su evaluación variaba: para algunos reflejaba una incapacidad intrínseca para generar consensos; para otros, un avasallamiento cuestionable de las minorías; y para otros, el fortalecimiento del poder político frente a intereses particulares que durante años habían colonizado el Estado.

Esa lucha por el sentido se trasladó, una vez más, a la interpretación sobre el Partido Justicialista y sus continuidades o transformaciones a lo largo de la historia. Para los defensores del nuevo gobierno, el kirchnerismo buscaba rescatar el peronismo original, "tergiversado" durante los años de Menem, e incluso reconducirlo hacia la construcción de "un frente nacional, popular, progresista y racional" (Kirchner y Di Tella, 2003: 127). Para los sectores del PJ más criticados por la retórica presidencial, en cambio, el carácter díscolo y la apuesta contra el propio partido eran pruebas de que no se trataba de un "presidente peronista". Para otros, finalmente, este giro del peronismo constituía una nueva muestra de la plasticidad del movimiento y su capacidad para adaptarse a los cambios de época en el mundo y en el humor del electorado, lo que Juan Carlos Torre llamó con ironía su "agnosticismo ideológico" (Torre, 2005: 15). Solo así podía entenderse que el presidente que instaló el neoliberalismo en la Argentina con fuerza radical y el que lo criticó con igual virulencia pertenecieran al mismo partido. Solo así que, con altos grados de adhesión en cada caso, se defendiera el achicamiento del Estado y su designación como culpable de todos los males e ineficiencias, o bien su vuelta al centro de la escena y su postulación como el encargado de velar por la igualdad, la justicia social y la redistribución de recursos y oportunidades. Los debates sobre el "verdadero" peronismo apasionaron una vez más a comentadores y analistas y, huelga decirlo, pudieron identificarse tanto continuidades como rupturas en este nuevo y sorpresivo gobierno respecto de sus predecesores.

Diversos linajes y alianzas se combinaron en la llegada de Néstor Kirchner al poder, y también durante su ejercicio de gobierno. El mandato de transición de Duhalde sentó muchas de las bases para

la construcción política del kirchnerismo, además de posibilitar su llegada al poder y legarle a su exitoso ministro de Economía. Pero el nuevo presidente logró erigirse como heredero de esa demanda de orden que Duhalde supo encarnar y conducir, y asimismo como expresión y respuesta al malestar con la política que estalló en la crisis de 2001 (Rinesi y Vommaro, 2007). Así, tuvo éxito en mostrarse proactivo y receptivo a las demandas de la ciudadanía y marcó un fuerte contraste con la presidencia de De la Rúa (Levitsky y Murillo, 2008). Ante una narrativa anclada en el "posibilismo" –la afirmación de que la política nada podía frente a procesos globales en curso (Pucciarelli, 2002)– el nuevo presidente retomó muchas de las críticas a la clase política, las corporaciones y los organismos multilaterales propagadas en 2001-2002 y reafirmó el poder del Estado para afrontar esos desafíos. En ese sentido, fue hijo de la crisis de 2001 y aliado de sus principales protagonistas.

El nuevo estilo también se expresó en sus colaboradores. Kirchner tuvo ministros de perfil alto pero evitó las reuniones de Gabinete, mantuvo una relación radial con sus miembros y propició una menor visibilidad pública de sus ministros, salvo en casos específicos (sus colaboradores de mayor confianza) o en temas puntuales (la alta exposición del ministro de Justicia, Gustavo Beliz, ante el enjuiciamiento a los miembros de la Corte Suprema). La relación del presidente con los medios fue distante: concedía pocas entrevistas o apariciones en televisión y privilegiaba los anuncios a través de actos oficiales (Cremonte, 2007). Sus ministros fueron compelidos a seguir esa lógica.

En lo atinente a las carteras políticas, este período presidencial estuvo marcado por una relativa yuxtaposición en sus funciones y un nuevo balance de poder entre sus miembros. Por un lado, el jefe de Gabinete ganó mayor fuerza tanto en términos materiales como simbólicos y, por otro, emergieron nuevos actores que disputaron algunos resortes de poder típicamente asociados a Interior, como el Ministerio de Planificación Federal. En ese marco, una vez más, los funcionarios tuvieron un peso decisivo sobre las instituciones, tanto por su impronta personal como por su relación con el presidente. Es

decir que contribuyeron a reconfigurar sus tareas y recursos, así como a cambiar su visibilidad y protagonismo en la escena pública.

El kirchnerismo, de la ilegitimidad a la apuesta refundacional (una vez más)

Kirchner combatió desde un comienzo su debilidad de origen con medidas de alto impacto. A la semana de asumir, se enfrentó a los jueces más objetados de la Corte Suprema nombrada por Menem, que había expandido los miembros de cinco a nueve para garantizar la denominada "mayoría automática" (Quiroga, 2005: 247-251). Utilizó la cadena nacional para exigir al Congreso que iniciara el juicio político a varios de sus miembros, algunos de los cuales renunciaron antes de que se consumaran las investigaciones. Para reemplazarlos nombró a juristas de prestigio y con perfiles contrastantes con los de sus predecesores: el primero en llegar fue Eugenio Zaffaroni, cuya impronta "garantista" y vinculada a la centroizquierda del mundo jurídico se oponía a los discursos punitivistas de "mano dura", seguido por las primeras mujeres en acceder a la Corte Suprema de Justicia en la Argentina: Carmen Argibay y Elena Highton de Nolasco. La política de derechos humanos se convirtió en símbolo de su gobierno, con el cambio de la cúpula de las Fuerzas Armadas, la reapertura de los juicios contra los miembros de la dictadura militar y la inauguración de un museo de la memoria en el ex centro de detención clandestino situado en la ESMA. También durante el primer mes envió un proyecto al Congreso para intervenir la obra social de los jubilados y pensionados (PAMI), uno de los principales espacios asociados a la corrupción menemista. En ese primer tramo, Kirchner pronunció uno de sus numerosos discursos críticos contra el FMI, al que responsabilizó, junto con otros organismos de crédito, por la magnitud de la crisis que había sufrido el país. Con el tiempo, la posición dura del presidente en la renegociación de la deuda en

default tuvo como resultado el mayor recorte de deuda de la historia, lo cual generó un gran apoyo público y un significativo alivio en la situación fiscal (Levitsky y Murillo, 2008: 17).

Esas medidas iniciales fueron acompañadas por otras políticas públicas que aumentaron el apoyo popular: se reabrieron las convenciones colectivas de los sindicatos y se aumentó progresivamente el salario mínimo, al tiempo que se implementó una reforma de la seguridad social que amplió el acceso a los desempleados y trabajadores informales (Etchemendy y Collier, 2007). Todo en el marco de un crecimiento económico sostenido (del 9% entre 2003 y 2007), con un tipo de cambio competitivo y un alza en el precio de los commodities. Como resultado, el consumo privado creció un 52% entre 2002 y 2007, la tasa de desempleo cayó del 20% en 2002 al 9% en 2007, y la de pobreza disminuyó de casi el 50% al 27%. Al terminar su mandato, Kirchner se retiró como el presidente con mayor imagen positiva desde que existe ese tipo de registro (Levitsky y Murillo, 2008: 17).

Así como el gobierno menemista convirtió al contexto de crisis que lo había precedido –y llevado de forma adelantada a la presidencia– en elemento articulador central de su política, y justificó la mayoría de sus propuestas con el discurso de la urgencia económica (Sidicaro, 1995: 125), el gobierno de Kirchner encontró un leitmotiv equivalente en la crisis de 2001. El pasado reciente era omnipresente en el discurso presidencial, nombrado como el “derrumbe”, el “infierno” del que se había salido para llegar trabajosamente al “purgatorio”,[118] el trance que debía superarse para ser un país “serio” y “normal”. En este sentido, al igual que Alfonsín y Menem, Kirchner fue exitoso en delinear una nueva frontera refundacional respecto del pasado. Como argumenta Gerardo Aboy Carlés (2013: 82-83), se configuró una “narrativa unitaria” del 2001, subsumiendo los heterogéneos reclamos expresados en las calles y periferias de las grandes ciudades bajo una epopeya común que se habría levantado tanto contra las herencias de la dictadura como contra las claudicaciones de la democracia.

Esa apuesta refundacional trajo consigo aliados novedosos. Los movimientos sociales se mostraron atraídos por la no represión de la protesta social y la receptividad hacia sus reclamos, entre otros los sectores piqueteros. Poco a poco llegaron a constituir un sostén importante del gobierno (Pérez y Natalucci, 2010, 2012) e incluso a participar activamente en algunos ministerios, como el de Desarrollo Social (Perelmiter, 2012). La operación de "transversalidad" –movimiento que permitió a Néstor Kirchner buscar apoyos de la izquierda peronista y no peronista por fuera de las estructuras clásicas del PJ (Torre, 2005)– conoció idas y vueltas, al igual que su relación con el partido durante toda su gestión (y las siguientes). Los armadores políticos tuvieron un papel fundamental durante esta primera presidencia kirchnerista, aunque, como veremos, su protagonismo no estuvo en Interior.

Un armador experto pero desplazado: la gestión de aníbal fernández

En ese entonces [cuando Kirchner asumió la presidencia], ¿qué más queríamos? Justo en ese momento, cuando el país andaba como el culo y el mundo nos cortaba la cara, el tipo vino y GO-BER-NÓ. Hizo confluir los intereses particulares en un interés colectivo que él mismo determinó (para eso lo habíamos votado, ¿no?) y eso le otorgó influencia y control político sobre sus gobernados. Eso es un presidente. Eso es lo que debieron haber hecho los presidentes. Para eso uno elige a un gobernante. Y al que no le guste, en definitiva, lo que no le gusta es la democracia.[119]

El Gabinete inicial de Kirchner se dividía, a grandes rasgos, en cuatro grupos con distintas procedencias y credenciales. Por un lado estaban las carteras ocupadas por sus colaboradores de mayor

confianza, que lo habían acompañado en el gobierno de Santa Cruz o en su trayecto a la presidencia (Julio de Vido en Planificación Federal, Alicia Kirchner en Desarrollo Social, Alberto Fernández en la Jefatura de Gabinete). Por otro, los ministerios acordados a dirigentes cercanos al expresidente Duhalde, por cuya intermediación había llegado a la presidencia, en general provenientes del PJ bonaerense, a excepción del ministro de Economía, que se reafirmó en el cargo (Aníbal Fernández en Interior, José Pampuro en Defensa, Ginés González García en Salud, Roberto Lavagna en Economía). A ese conjunto le seguían dos dirigentes peronistas hasta entonces precandidatos a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad y que con su nombramiento allanaron el camino del aliado de Kirchner en esos comicios –Aníbal Ibarra– (Rafael Bielsa en Relaciones Exteriores y Gustavo Beliz en Justicia), y dos personalidades cercanas al peronismo aunque independientes de sus estructuras, que aportaron una apoyatura intelectual y de centroizquierda a sus carteras (Carlos Tomada en Trabajo y Daniel Filmus en Educación).

El flamante ministro del Interior no era un hombre del riñón del presidente, aunque había acompañado a Kirchner en su campaña y de inmediato ganó confianza y llegada directa al primer mandatario. 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 el mandato de Duhalde (1997-1999) y ministro de Trabajo de esa provincia durante la gobernación de Carlos Ruckauf. Por su cercanía a Duhalde fue secretario general de la Presidencia en 2002 y luego brevemente ministro de Producción. Ese largo itinerario en el mundo político le había dado un gran conocimiento de las reglas del peronismo, de sus mecanismos y estilos de negociación. Lo caracterizaba un discurso filoso y provocador, desplegado en su relación con los medios de comunicación y en sus controversias públicas con distintos actores. Defensor acérrimo del

presidente, como deja traslucir el epígrafe de esta sección, con el tiempo pasó de ser uno de los dirigentes más leales a Duhalde a ser un incondicional de Néstor y Cristina Kirchner, incluso al precio de enfrentarse con su anterior jefe político.

El perfil de Aníbal Fernández era similar al de otros conductores de la cartera, con múltiples cargos electivos y de designación política, si bien su experiencia previa tenía una impronta más provincial que nacional. Sin embargo, durante toda la gestión de Kirchner, su protagonismo y el de su ministerio fueron desplazados por otro ministerio político: la Jefatura de Gabinete, a cargo de Alberto Fernández. Este operador político del peronismo de la Capital Federal se sumó desde el inicio a la carrera presidencial del santacruceño, cuando aún no había cerrado su acuerdo con Duhalde y era casi un desconocido para la opinión pública. Ese trayecto lo transformó en uno de sus principales confidentes y su armador de mayor confianza, especialista en articular vínculos que le permitieron crecer políticamente. Una vez en el gobierno, Alberto Fernández se consolidó como un integrante de esa “mesa chica” de la decisión kirchnerista que tanto intrigó a los medios de comunicación (Juárez, La Nación, 6/7/2003).[120] En la Jefatura de Gabinete, “Alberto” logró centralizar funciones y recursos. Él se encargaba de comunicar la agenda política a los medios y recibía en su despacho a múltiples dirigentes de todos los niveles de gobierno. Según La Nación, era el “hombre a quien Kirchner le encarga también monitorear la relación con el Congreso y el armado político en el interior” (Juárez, La Nación, 25/6/2003). En definitiva, las tareas que históricamente, aunque con intermitencias, habían correspondido a Interior ahora se gestionaban desde ese espacio. A su vez, la Jefatura de Gabinete contó desde un comienzo con nuevos resortes de poder, ya que se le acordaron atribuciones extraordinarias para reasignar partidas del presupuesto nacional, con excepción de los gastos reservados de seguridad e inteligencia (Mustapic, 2005a: 101; Cheresky, 2007: 68).

Aunque no cabe duda del alto perfil político de Aníbal Fernández, de su habilidad y su conocimiento de las reglas tácitas de ese mundo

altamente informal, para todos los entrevistados –en especial los que se desempeñaron en el ministerio tras la crisis de 2001– la preeminencia de Alberto Fernández sobre las estrategias y definiciones políticas durante el primer gobierno kirchnerista era indiscutible. Bajo su particular impronta, la Jefatura de Gabinete vio crecer sus potestades, abandonó el presunto lugar de “ministerio coordinador” y se acercó a la centralidad que había tenido años antes la cartera de Carlos Corach:

Hay espacios donde la Jefatura de Gabinete y el Ministerio del Interior se solapan. Pero por otra parte, depende muchísimo de las personalidades. Si vos tenés una personalidad fuerte en el Ministerio del Interior o en la Jefatura de Gabinete, va a opacar mucho al otro. Vos pensá en Corach como ministro del Interior, ¿quién se acuerda de quién era el jefe de Gabinete en ese momento? ¿Te acordás? Bueno, era un tipo que se llamaba Rodríguez, pero nadie se lo acuerda; el que llevaba la dirección era claramente Corach. En cambio, con Alberto Fernández, cuando él ocupó la Jefatura de Gabinete, era exactamente al revés. ¡Y eso que tenía en el Ministerio del Interior a Aníbal Fernández, que también es muy fuerte! Pero el protagonismo lo tenía Alberto, opacaba a cualquiera. Él era el que expresaba la línea de la Presidencia. También porque desde la Presidencia le tenían mucha confianza, era el hombre de confianza. Porque es siempre así, su protagonismo depende mucho de la confianza del presidente (secretario del Interior durante la presidencia de Carlos Menem y secretario de Seguridad Interior durante la presidencia de Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 16/9/2009).

El posible solapamiento entre carteras se resolvió, una vez más, en virtud de la personalidad y los capitales de quien ocupaba cada espacio, de su aptitud para enfrentar determinadas pruebas y de la autoridad que le acordaba el presidente sobre la base de su confianza. En el caso de Alberto Fernández, su proximidad con la

figura presidencial “opacaba a cualquiera”, como relata el entrevistado y repitieron muchos otros, y hacía que diversos temas de relevancia se encauzaran en su cartera. Lejos de adaptar su acción a un rol institucional descrito de antemano, estos mediadores políticos reinterpretan esos espacios estatales y sus propios márgenes de acción.

Existe una variedad de pruebas de eficacia –comunicar la agenda de gobierno, negociar acuerdos con los gobernadores, articular decisiones con el Congreso y asegurar los votos necesarios para que triunfen las iniciativas del Ejecutivo, juntar apoyos para determinadas políticas o contiendas electorales, idear estrategias ante contextos críticos– que pueden tener responsables variados y circulan con cierta fluidez entre diferentes espacios (formales e informales). En los hechos, no dependen de las atribuciones formales de las agencias estatales, sino de la astucia y la habilidad de sus ocupantes para negociar con actores políticos, de la confianza presidencial y del nivel de autoridad que este delega en sus colaboradores. Esa autoridad es clara para los interlocutores en la práctica: se evidencia tanto en indicadores materiales (recursos, contratos, atribuciones legales) como simbólicos (prestigio, participación en espacios restringidos, protagonismo en actos públicos). La circulación interna de información es rápida y eficaz en este aspecto: los participantes saben quién cumple realmente determinadas funciones, quién puede hablar en nombre del presidente, quién entra a las oficinas de la Casa Rosada sin golpear (y a cuáles), en fin, quién tiene poder suficiente para asumir compromisos de envergadura y sostenerlos en el tiempo. Y todo eso, más allá de los cargos formales que se ocupen.

Por eso, el ministro del Interior tuvo un poder cambiante a lo largo del período analizado. Al llegar a la cartera, Aníbal Fernández solo pudo nombrar a algunos colaboradores, mientras que otros ya estaban decididos con anterioridad por el presidente (como el secretario de Provincias, relevante por su responsabilidad en la distribución de los ATN, que sería el santacruceño y vicegobernador de Kirchner durante el período 1991-1999, Eduardo Ariel Arnold).

Con el tiempo, en cambio, el crecimiento de su protagonismo y la confianza presidencial le permitieron recolocar a Seguridad bajo el dominio de Interior (en julio de 2004). La policía se encontraba hasta entonces a cargo del Ministerio de Justicia, pero tras la salida de Gustavo Beliz pasó a depender nuevamente de su cartera.

Los desafíos de este ministerio poderoso y a la vez desplazado durante el primer gobierno kirchnerista fueron múltiples. En 2003 el flamante ministro tuvo que realizar el seguimiento de las elecciones a gobernador en la mayoría de las provincias, para lo cual viajó a los actos de campaña, apoyó candidatos justicialistas y distribuyó fondos entre los aliados. Sus segundas líneas también participaron en el armado en distintos escenarios provinciales. Pero el vínculo de la nación con las provincias ya no pasaba principalmente por esta cartera, dado que, ante la menor importancia relativa de los ATN y el crecimiento exponencial del Fondo de Obras Públicas, el flamante Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios adquirió un rol central. En efecto, la cartera comandada por el "pingüino"[121] Julio de Vido se consolidó como un articulador fundamental con los distintos niveles subnacionales y concentró el 80% de la inversión directa en ese ámbito (Lodola, 2011: 222). Los mecanismos de recaudación instaurados durante la presidencia de Duhalde, que reportaban nuevas fuentes de ingreso para el Estado central, no coparticipadas con las provincias, se profundizaron. Debido a esto, la participación de las provincias dentro del ingreso total cayó a la mitad de lo que recibían una década atrás, lo cual las volvió más dependientes de las transferencias del gobierno federal (Levitsky y Murillo, 2008: 20). Con este nuevo poder fiscal, el kirchnerismo adoptó una estrategia novedosa al invertir de forma directa en los municipios. El Ministerio de Planificación se transformó así en un ámbito de relación y negociación con los niveles locales sin intermediación de los gobiernos provinciales (el crecimiento de este tipo de inversión fue en promedio del 108% anual, según muestra Germán Lodola, 2011).

Los perímetros del ministerio político y sus instrumentos fueron reestructurados. Despojado en gran parte de la capacidad de

administrar recursos para las provincias, se volcó a proyectos institucionales, como la tantas veces prometida –y nuevamente aplazada– reforma política, o la nueva ley de regularización de inmigrantes de países latinoamericanos denominada Plan Patria Grande. La seguridad también cobró especial relevancia tras las multitudinarias marchas lideradas por Juan Carlos Blumberg a raíz del asesinato de su hijo. Si bien la seguridad no dependía aún de Interior cuando comenzó ese proceso (a principios de 2004), las manifestaciones, que se prolongaron hasta 2006, exigían un endurecimiento de las penas que desafiaba la postura del gobierno en cuanto a la administración del orden y la justicia penal.

También durante 2004 se produjo la segunda intervención federal en Santiago del Estero; pero esta responsabilidad, que constitucionalmente correspondía al Ministerio del Interior, una vez más quedó opacada por la gestión de la Jefatura de Gabinete. Desde Interior se enviaron funcionarios –como el secretario de Asuntos Municipales, Luis Ilarregui, que asumió como ministro de Gobierno en la provincia–, pero fue Alberto Fernández el encargado de negociar e implementar los tiempos y métodos de la intervención y su votación en la Cámara de Diputados (La Nación, 31/3/2004).

Lo mismo ocurrió en las dos elecciones realizadas durante este período presidencial. La cartera de Interior resultó un apoyo fundamental, pero el ministerio encargado de las estrategias políticas fue la Jefatura de Gabinete, debido a la cercanía sin fisuras entre Alberto Fernández y el presidente. En las elecciones legislativas de 2005 se coronó la ruptura de Kirchner con Duhalde, a quien el presidente se enfrentó sin rodeos en la provincia de Buenos Aires con la candidatura de su esposa Cristina Fernández, que triunfó contra la de Hilda “Chiche” Duhalde. Para entonces, Aníbal Fernández no dejaba dudas de su pertenencia al proyecto kirchnerista y su distanciamiento del duhaldismo. Su estima en el entramado gobernante fue en aumento y, con el tiempo, ganó espacios que su ministerio había perdido. Pero para eso tuvo que esperar que se eclipsara la confianza de quien había sido jefe de

Gabinete durante todo el mandato de Kirchner. Y eso solo sucedió unos años más tarde.

Tras la asunción de Cristina Fernández de Kirchner en 2007, Alberto Fernández duró un año más en su puesto. El otrora hombre de confianza devino, tras la denominada “crisis del campo” (Aronskind y Vommaro, 2010; Pucciarelli, 2017), uno de los principales opositores al gobierno. Los motivos de ese giro copernicano en la trayectoria de Alberto Fernández distan de ser públicos. Lo cierto es que, tras el rechazo del Congreso al proyecto oficialista sobre retenciones móviles, empezaron a circular rumores sobre su renuncia, que finalmente se produjo en julio de 2008. También a partir de entonces el gobierno se enfrentó al multimedios Grupo Clarín, que hasta no hacía mucho era su aliado. Cristina afirmó años más tarde, en una biografía autorizada, que Alberto Fernández se desempeñaba como lobbista de Clarín y operaba contra ella desde adentro del gobierno (Russo, 2011). El ex jefe de Gabinete contestó estas acusaciones mediante una “Carta abierta a la presidenta” (Fernández, La Nación, 27/7/2011: tapa y p. 19), a la que el propio Aníbal Fernández replicó al día siguiente en el mismo diario, reprochando su deslealtad y oportunismo bajo el título: “Mi respuesta a Alberto Fernández” (Fernández, La Nación, 28/7/2011: tapa y p. 21).

A partir de entonces, Aníbal Fernández ocupó un lugar de privilegio en el armado político nacional, pero esta vez desde la Jefatura de Gabinete (entre julio de 2009 y diciembre de 2011). El Ministerio del Interior volvió a ser un ministerio político desplazado por la merma de recursos y el perfil más marcado de otros referentes. Su protagonismo y sus temas de intervención quedaron atados a coyunturas específicas y dinámicas internas del gobierno. A la espera de una personalidad fuerte que lo invistiera o de un acontecimiento inédito que lo devolviera al centro de la escena, pasó a ser apenas una sombra de lo que había sido.

A modo de cierre: pericia y circulación de los armadores políticos

Muchos cambios se sucedieron entre fines de 2001 y 2007. El país atravesó, una vez más, una profunda crisis, y tras un período de gran convulsión e incertidumbre volvió a operarse un cambio de rumbo en los discursos y las políticas implementadas por el gobierno nacional. El peronismo, en toda su heterogeneidad y multiplicidad, fue el gran protagonista político de estos años, desde que inició una trabajosa construcción del nuevo orden hasta emerger en 2003 con un liderazgo impensado y refundacional.

El Ministerio del Interior acompañó ese ritmo febril con negociaciones y estrategias en buena medida informales y representó al gobierno en distintas escalas. Con todo, perdió gravitación sobre el sistema político y sus medios de intervención se vieron amenazados por otras carteras y espacios institucionales. El rol de voz política o comunicador oficial del gobierno se cumplió desde distintos espacios según las características de los funcionarios, los presidentes y los acontecimientos políticos. Otro tanto puede decirse del rol de armador u operador político, estratega de la gestión y constructor de alianzas. Esta labor amplia de intermediación política, de identificación y resolución de problemas, de construcción de gobernabilidad mediante la gestión de relaciones y recursos disímiles se dirimió según la pericia de los armadores y circuló por distintos espacios estatales al ritmo en que circulaban los propios funcionarios.

El menor protagonismo de Aníbal Fernández como ministro del primer gobierno kirchnerista no se debió a su falta de expertise política o a su poca habilidad con los interlocutores de la cartera, sino a la fuerte impronta del otro Fernández del Gabinete –Alberto– y a la extrema cercanía que lo unía al presidente. Aun con su vasta

trayectoria, su conocimiento de los códigos del trabajo político y su llegada a sus participantes, la autoridad para tomar decisiones e idear estrategias estaba en otra parte. Esto es así porque la impronta personal de los ministros y, sobre todo, su relación con el presidente tienen efectos certeros sobre el poder de las distintas carteras políticas.

Pero el ascendiente de las personas sobre las instituciones deja a estas últimas sujetas a los posibles cambios en esas relaciones y lealtades. Hasta los vínculos de confianza que parecen inviolables y sobre cuya base se redefinen las atribuciones y recursos de los ministerios pueden revelarse frágiles a lo largo del tiempo. Como vimos, el propio Alberto Fernández pasó de ser la mano derecha y el íntimo amigo de Néstor Kirchner a convertirse en uno de los principales adversarios de Cristina después de su muerte. Quien estuvo a su sombra y luego lo suplantó se refiere en estos términos a quienes critican a los gobiernos que integraron:

Yo te lo digo por instinto: el que se va de un gobierno y se pone en la vereda de enfrente a tirar piedras, es de cuaaaaarta [con bronca]. Porque, cuando vos entraste por la puerta de la gestión, asumiste todos los beneficios y todos los costos que podía tener. Cuanto más cerca del poder, cuanto más pegado al poder estuviste, es cuando más cuestionable es la actividad. Pero si tuviste la oportunidad de formar parte de un Gabinete, el día que te vas, te vas, y se terminó. Uno no puede convertirse en la viuda de la gestión. Vas a ver un montón de “viudas” llorando por ahí: son deleznables, lisa y llanamente. Deleznables (Aníbal Fernández, ministro del Interior durante la presidencia de Néstor Kirchner y jefe de Gabinete durante la presidencia de Cristina Fernández, entrevista con la autora el 12/11/2009).

El caso de Alberto Fernández, como tantos otros, ilustra la labilidad que acecha a estos vínculos de confianza y recuerda que la tan

estimada “lealtad” constituye una destreza que se revalida –o se pone a prueba– de forma constante en la práctica. Los propios armadores políticos tienen argumentos y justificaciones para sostenerla en el tiempo o para suspenderla (como haría ocho años más tarde el siguiente ministro del Interior, Florencio Randazzo, al contradecir los designios de Cristina Fernández y declinar la candidatura a la gobernación de la provincia de Buenos Aires luego de que se le impidiera competir por la presidencia).

Lo cierto es que, si bien nunca pueden darse por sentadas, la confianza y la suposición de lealtad ordenaron jerarquías y responsabilidades en distintos gobiernos de modo persistente. En la presidencia interina de Eduardo Duhalde su peso fue importante, pero se combinó con el difícil equilibrio de apoyos federales y parlamentarios en un gobierno que tuvo el gran reto de administrar la transición. En el mandato de Néstor Kirchner, en cambio, la confianza pesó más que la trayectoria para instituir a su principal armador político y adjudicarle cada vez más responsabilidades y ámbitos de intervención.

-

[111] Representado en el aval de los gobernadores de San Luis, Misiones, Santa Cruz, La Rioja, Tucumán, Jujuy, Formosa y Salta, agrupados en el denominado “Frente federal” (La Nación, 22/12/2001).

[112] Rodolfo Gabrielli, Los Andes, 20/12/2006.

[113] Entre ellos se encontraban el cordobés José Manuel de la Sota, el bonaerense Carlos Ruckauf, el santacruceño Néstor Kirchner y en menor medida el santafesino Carlos Reutemann, como asimismo el exgobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde.

[114] Clarín, “Ya definen los nombres del nuevo gabinete”, 2/1/2002, p. 6; Ámbito Financiero, “Un hombre que va a volar alto”, 3/1/2002.

[115] El decreto firmado el 3 de febrero de 2002 pesificó las deudas con el sistema financiero a razón de un peso por dólar, mientras los depósitos en dólares fueron reconocidos por las entidades financieras a $1,40 por dólar. El gobierno nacional financió la diferencia mediante un bono entregado a los bancos. Más tarde hubo modificaciones para las deudas superiores a 100 000 dólares, que beneficiaron al gran empresariado.

[116] Jorge Matzkin, Río Negro, 14/3/2003.

[117] Esa escasa legitimidad de origen ha sido señalada en forma recurrente. Se trató del presidente que llegó al sillón de Rivadavia con menor cantidad de votos desde que se universalizó el sufragio masculino; aún menos que Arturo Illia cuando el peronismo estaba proscripto (en 1963 Illia obtuvo el 25,14% de los votos; Kirchner obtuvo el 22,24% en 2003).

[118] Eduardo Duhalde haría lo propio con su libro, Memorias del incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia (Duhalde, 2007).

[119] Aníbal Fernández (2011: 73).

[120] Esta se completaba, según esta fuente, con su esposa y entonces senadora, Cristina Fernández, el secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zanini, el ministro de Planificación Federal, Julio de Vido, y el titular de la SIDE, Sergio Acevedo.

[121] Sobre esta calificación para designar a quienes acompañaron a Néstor Kirchner en su carrera política en la provincia patagónica de Santa Cruz y luego lo siguieron en la escala nacional, véase Yabkowski (2014b).

Conclusiones generales

Las múltiples caras del trabajo político

¿Cuál es la relación auténtica que existe entre ética y política? ¿No tienen nada en común la una con la otra, como se suele asegurar? O por el contrario, ¿es cierto que hay una sola ética valedera tanto para la actividad política como para cualquier otra?

Se ha pensado muy a menudo que estas dos últimas afirmaciones son mutuamente excluyentes, que solo puede ser cierta una u otra, pero nunca las dos. ¿Pero es cierto acaso que haya alguna ética en el mundo que pueda imponer normas de contenido idéntico a las relaciones eróticas, comerciales, familiares y profesionales, a las relaciones con la esposa, con la verdulera, el hijo, el competidor, el amigo o el acusado?

Max Weber (2002 [1919]: 62-63)

Éticas en conflicto y política “con minúscula”

¿Por qué, si se inspira en las más elevadas aspiraciones humanas de intervenir en la historia, el ejercicio de la política es una práctica sumida en la sospecha y la condena pública? ¿Cómo entender que los acuerdos internos del mundo político sobre lo que significa ser un “buen político” en ámbitos como el Ministerio del Interior sean tan extendidos y a la vez tan invisibles para la opinión pública? ¿Cómo interpretar las diferencias rotundas entre las valoraciones que

circulan entre los políticos y las que suscribe mayoritariamente el sentido común?

A lo largo de estas páginas constatamos una y otra vez que la valoración positiva de ciertos personajes y prácticas entre los profesionales de la política coincidía con el malestar o el rechazo que despertaban en la opinión pública. Un doble estándar separaba de manera tajante a quienes estaban a un lado u otro de las fronteras de la actividad política profesional: de un lado, los ciudadanos con juicios morales perentorios, y del otro, los políticos con criterios pragmáticos y flexibles. En un extremo, el dedo acusador de la ciudadanía y los medios de comunicación; en el otro, el barro donde se entrecruzan los profesionales del poder.

Ante esta convivencia paradójica, el carácter transversal de las valoraciones entre pares, más allá del partido o la generación a la que pertenecen, sugiere criterios específicos de eficacia, parámetros de evaluación situados que encuentran su razón de ser en cierto tipo de interacciones y pruebas. Aparecen entonces nuevas preguntas: ¿cuál es la importancia de ese trabajo político menos visible y ciertamente menos romántico que realizan los funcionarios del ministerio? ¿Cuáles son sus principales características y efectos? ¿Qué problemas solucionan? ¿A cuántos espacios del entramado estatal se extiende su accionar? En suma, ¿qué pueden enseñarnos estos armadores sobre los modos de hacer política en democracia?

Durante la investigación para este libro se multiplicaron los detalles que indicaban la existencia de un grupo social con hábitos, criterios e intereses en común. Entre los numerosos elementos que me resultaron llamativos en un inicio sobresalía que todos se llamaran por su nombre de pila, que comentaran que almorzaban con miembros de otros partidos o comían en las casas de sus adversarios políticos cuando debían definir temas importantes, que evocaran con simpatía anécdotas en común, que pudieran agraviarse en público pero “no tomárselo como algo personal” y dar por descontado que, quien lo hacía, “se equivocaba”. En este

sentido, según uno de los exministros entrevistados, era normal que en privado ciertos políticos de otros partidos concordaran con algunas decisiones del ministerio e incluso las celebraran, pero que ante las cámaras criticaran cómo habían sido tomadas y “dieran cátedra” al respecto. Según sus palabras, ese contraste era habitual y en política había que aprender a no tomar las cosas en términos personales:

Pero este no es un tema personal, es un tema político; hay que saberlo diferenciar. Sí, y no es menor, ¿eh? Es casi un apotegma: No es lo mismo la situación personal que la situación política. Puede haber conflictos políticos, no tendría que haberlos personales. Hay que aprender a dividir, el que no sabe dividir fracasa (ministro del Interior durante la presidencia de Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 12/11/2009).

A diferencia de la máxima feminista que afirma que lo personal es político, en este caso hay que separar “lo personal” de “lo político” para no decepcionarse. Esta advertencia responde a la volatilidad de las alianzas y los enfrentamientos en el mundo político, a la fragilidad de las posiciones adoptadas a lo largo del tiempo. Pensemos en los dirigentes que se critican con ferocidad y después comparten listas electorales; o en quienes rompen una alianza para apoyar a otro referente político y años más tarde, al calor de nuevas coyunturas, se toman fotos juntos y dan señales de acercamiento. Los ejemplos más notables en este momento pueden ser Mauricio Macri y Miguel Ángel Pichetto (o también Elisa Carrió), o Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández (y también Hugo Moyano), pero la lista es interminable. Lo que en otros ámbitos, como el familiar o el grupo de amigos, podría ser una ofensa irreparable, en política tiene un peso menos concluyente. Por eso los políticos con más tiempo a cuestas se refieren a la necesidad de saber separar, de no tomar como algo personal lo que, en última instancia, va dirigido contra la posición que se ocupa en el juego en

un momento determinado. Es que se trata de un tipo de juego específico, que puede resultar extraño e incomprensible para quienes no lo comparten, pero que funciona con fluidez para sus participantes. Como señalaba Wittgenstein, no existen juegos privados, con reglas inventadas y cambiadas por uno solo. La condición de posibilidad de los juegos, al igual que la de los lenguajes, es que son sociales. Sus reglas se mantienen y se modifican al ritmo del cambio en sus comunidades de uso y dependen, al menos, de acuerdos tácitos entre sus miembros y de ciertas necesidades prácticas estabilizadas en el tiempo (lo que el filósofo llamaba “formas de vida”).

Durante el trabajo de campo también me sorprendía el interés que mis interlocutores manifestaban por saber a quiénes había entrevistado hasta entonces, y la especial satisfacción que mostraban cuando nombraba a algunos personajes “importantes”. Lo que después sería una evidencia, al principio me asombraba: mientras más actores relevantes hubiera entrevistado, más parecía entusiasmarlos hablar conmigo, más entretelones estaban dispuestos a revelar y mayor predisposición mostraban a facilitarme sus contactos para que realizara nuevas entrevistas con sus allegados. El modo de entablar estos contactos también sería revelador en ciertos sentidos. Muchas de las afinidades que daba por sentadas se cumplían: era usual que un exministro me contactara con sus antiguos secretarios y subsecretarios, o que un dirigente afín a determinada fracción de la UCR o el PJ me permitiera llegar a otro miembro de ese espacio. Pero otros vínculos más inesperados me hicieron advertir la eficacia de los “lazos débiles” descriptos por el sociólogo estadounidense Mark Granovetter (1973) entre miembros supuestamente situados a distancia dentro de una misma red. Así, después de haber intentado llegar a Enrique Nosiglia a través de todos los dirigentes radicales entrevistados, su proverbial reticencia a las entrevistas no me fue franqueada por uno de sus correligionarios sino por el operador principal de Francisco de Narváez, el empresario llegado a la política con un discurso de mano dura y entonces cercano al justicialismo. También tuve un modo de acceso llamativo a José Luis

Manzano, a quien entrevisté luego de largas esperas en sus oficinas, que ocupan todo un exclusivo petit hôtel de Palermo Chico. No me contacté con él por medio de referentes políticos con fama de hiperpragmáticos, sino a través de un dirigente asociado al mundo intelectual y la centroizquierda del peronismo. La cercanía entre políticos existía donde menos la esperaba y las relaciones de confianza atravesaban de modo recurrente y transversal las fronteras partidarias, generacionales, ideológicas.

Mi trabajo de campo me permitió además constatar la pasión por la política de muchos de ellos, la libido que consagraban a esa actividad y que sobrepasaba a otros ámbitos de sus vidas. Algunos textos de etnografía política estadounidense lo remarcan: la política puede tener efectos parecidos a una droga, volverse adictiva y sensual, en fin, hacer que para muchos la política no sea solo algo que hacen sino fundamentalmente lo que son (Mahler, 2006). Uno de los primeros entrevistados lo expresó con claridad cuando le pregunté con cierta ingenuidad cómo equilibraba el quehacer político con la vida familiar, ya que todos los políticos que había conocido hasta el momento trabajaban hasta altísimas horas de la noche y estaban tomados por la actividad. Mi entrevistado revoleó los ojos y dijo que los que se quejaban porque no veían a los hijos mentían:

Francamente decir que es agobiante la discusión política en un ministerio es absurdo… Ni en las condiciones materiales ni en el trato que tenés, es un disparate. A ver, no es así. Que digan que ellos sufren, les duele, y demás… Voy a decir una burrada, disculpame: el tipo que cuando llega a esos lugares, con los niveles de adrenalina que tenés, viene y se te hace el quejoso, es un chanta. ¿Qué querés que te diga? (subsecretario de Coordinación durante la presidencia de Fernando de la Rúa, entrevista con la autora el 19/5/2009).

Esos distintos indicios remiten a un entre soi y un detrás de escena de la actividad política donde todos ellos (y ellas, en muy menor medida) se encuentran y reconocen como pares. La importancia de estos elementos es fundamental en el Ministerio del Interior, pues allí se entablan diálogos con otros políticos, se buscan acuerdos y saldan conflictos, y se procura mantener la estabilidad del gobierno por todos los medios disponibles. Desde el primer capítulo vimos que la entrada en política de quienes llegan a la cúspide de este ministerio suele ocurrir en la juventud, con la militancia en colegios secundarios y universidades, y que esa participación se extiende de forma ininterrumpida a lo largo de sus vidas. Marcados por tradiciones familiares o por hitos históricos de politización, los primeros años estuvieron hechos de múltiples aprendizajes prácticos: organizar actos, confeccionar y repartir volantes, hablar en público, convencer a otros, movilizar apoyos de distinto tipo, preparar elecciones, negociar con diversos grupos y referentes, conocer éxitos y cometer errores de cálculo, afrontar las primeras derrotas… En general esos aprendizajes se hacen de la mano de otros que están allí desde antes y conocen las reglas del juego, sus ritmos y sus actores. Por eso los padrinos y mentores son grandes transmisores de este saber hacer. Aportan recursos y claves de lectura, pero también acceso a espacios de negociación reducidos, a entretelones de campañas y gestiones de gobierno.

Además de los múltiples conocimientos que se incorporan en ese trayecto, una prolongada participación en política asegura redes de relaciones y contacto fluido con sus actores. La pertenencia a líneas internas de los partidos en distintas épocas hace que los políticos se conozcan, se encuentren y se crucen, propicia que establezcan vínculos de confianza aunque estén en veredas opuestas. El caso de Carlos Corach es ejemplar en este sentido: con una militancia en el PJ desde comienzos de los años sesenta, fundó en la Facultad de Derecho de la UBA la Agrupación de Docentes Universitarios Peronistas (ADUP) que lo uniría, entre otros, a Chacho Álvarez y Alberto Iribarne (su viceministro de Interior durante dos años y después ministro de Justicia de Kirchner), creó con referentes como Norberto “Croqueta” Ivancich la revista de discusión política

Vísperas y en los años ochenta tuvo una Unidad Básica que lo situó en un lugar relevante en el entramado del PJ Capital. Como tantos otros, pasó de la Renovación peronista al menemismo, y en ese tránsito ya conocía a todos los actores del partido fundado por Perón. Algo similar puede decirse de los históricos líderes de las dos coordinadoras –la de provincia y la de Capital– Freddy Storani y Coti Nosiglia en las filas del radicalismo. Para unos y otros, esas largas trayectorias supusieron conocer a los miembros de otros partidos, trabar relaciones de convivialidad con sus adversarios en la Cámara de Diputados o de Senadores, compartir charlas y debates, cruzarse en los sets de televisión o en comidas empresarias, hacerse chicanas y pedirse disculpas, desarrollar un modo de camaradería. Ese conocimiento del mundo político y sus reglas tácitas por un lado, y de sus participantes y las jerarquías variables entre ellos por otro, fueron valorados históricamente a la hora de decidir quién ocuparía esta cartera de intermediación política.

Lejos de los discursos anticorrupción y las críticas a la honestidad o las “verdaderas intenciones” de los políticos, que siempre gozan de buena acogida en la opinión pública, en este espacio se valora la discreción, la eficacia de la autoridad, la capacidad de negociación, la ductilidad, la intuición para las estrategias e incluso la picardía. Los argumentos esgrimidos por sus participantes muestran que aquello que hace de una persona un buen ciudadano, un gran padre de familia o un sólido profesional, no hace necesariamente a un buen político en este espacio. Si ante un público extendido se critican las maniobras poco claras y las decisiones controvertidas de ciertos actores, o las graves sospechas en su contra se propagan por distintos medios, los pares suelen reconocer y valorar la confianza que inspiran y la previsibilidad que aseguran para alcanzar acuerdos, su destreza para decidir jugadas acertadas en contextos problemáticos, su capacidad de movilizar redes de contactos y apoyos en distintas situaciones. Lejos de una ética universal aplicable a todos los ámbitos, los criterios para establecer jerarquías y exclusiones se revelan específicos e internos al mundo político.

Max Weber sintetizó esta problemática al referirse a las distintas éticas en tensión que atraviesan el trabajo político. Si una concepción ética “absoluta” no se pregunta por las consecuencias de los actos (Weber, 2002 [1919]: 65), la ética de la responsabilidad asume que, en determinados contextos, los medios buenos llevan a resultados malos, ambiguos, no deseados:

No hay ética en el mundo que pueda sustraerse al hecho de que para alcanzar fines “buenos” haya que recurrir, en muchos casos, a medios moralmente dudosos, o al menos arriesgados, tanto más cuanto que son posibles las consecuencias laterales moralmente negativas y hasta existe gran posibilidad de que así sea. Es más, ninguna ética del mundo es capaz de precisar, ni resolver tampoco, en qué momento y hasta qué punto los medios y las consecuencias laterales moralmente arriesgadas quedan santificadas por el fin moralmente bueno (Weber, 2002 [1919]: 66).

En este sentido, la actividad política conlleva siempre una negociación compleja entre la convicción y la responsabilidad imposible de resolver a priori. La convicción remite a los principios y a las ideas que mueven a los sujetos, mientras que la responsabilidad alude al lugar desde el que toman decisiones, a los constreñimientos que enfrentan y las posibles consecuencias (muchas veces no deseadas) de las opciones que eligen. ¿Qué debía hacer el ministro de la Alianza cuando el gobierno al que defendía se alejó de aquellas ideas que había sostenido en su trayectoria previa? ¿Responder a sus convicciones o a su responsabilidad? ¿Durante cuánto tiempo? ¿Cuál era su margen de acción en las distintas coyunturas? En general, los políticos saben que estar en el gobierno o en la oposición supone desafíos distintos, y que en el primer caso (aunque no solamente) el desajuste entre convicción y responsabilidad tiende a ser más apremiante. Como hemos visto, los dilemas que enfrentan estos actores (al igual que otros seres humanos) se saldan con distintos niveles de idealismo o

cinismo según las coyunturas y los participantes. En el Ministerio del Interior, espacio por excelencia de arreglos informales, negociaciones semisecretas y estrategias de todo tipo, aquel “pacto con los demonios” al que se refería Weber para comprender la administración de la violencia y el poder constituye una experiencia casi cotidiana. En palabras del sociólogo alemán:

Los cristianos primitivos sabían también, ni más ni menos, que los demonios gobernaban el mundo. Asimismo, estaban convencidos de que todo aquel que se daba a la política, mejor dicho que se valía del poder y la violencia, era porque tenía un pacto con el diablo. Por consiguiente, ya no es lo bueno lo que solo produce el bien y lo malo el mal, sino que, a menudo, suele ocurrir a la inversa. No darse cuenta de esto en el plano de la política es pensar puerilmente (Weber, 2002 [1919]: 68-69).

En este ministerio de la “política con minúscula”, pensar puerilmente tendría un alto costo y en líneas generales implicaría el fracaso ante sus principales pruebas. Por eso lo que se considera legítimo y conveniente en ámbitos reservados y lo que sería legítimo y conveniente de cara a la sociedad muestran a menudo un fuerte contraste. Antes que señalar cómo deberían funcionar las instituciones, hemos intentado volver inteligible el modo en que efectivamente funcionan. Como decía otro gran sociólogo alemán, Georg Simmel, en su clásico ensayo sobre la vida en las grandes ciudades: “Nuestra tarea no es acusar o perdonar, sino tan solo comprender” (Simmel, 2002 [1903]: 402). La reconstrucción del trabajo de los armadores políticos, sus criterios de eficacia y las destrezas específicas que ponen en juego para su tarea de intermediación ofrece una mirada realista e informada de la actividad política. Y eso podría aportarnos otros elementos para juzgarla. ¿Qué pasa cuando este mundo de arreglos informales y semisecretos se expande al resto de los ámbitos? ¿Cuán extendido

está su funcionamiento en el Estado argentino? ¿Cuán privativo de algunos espacios es?

La cartera de Interior es una institución plagada de reglas y recursos informales que resultan eficaces. Ante los discursos “imperativos” de las ciencias sociales, aquellos que señalan lo que hay que hacer o cómo deben ser las cosas, Howard Becker propone un “truco sociológico”. Según dice, ese modo de emplear el lenguaje supone una “inevitabilidad” que no es tal en la realidad social y convierte todo lo que se aleja del resultado esperado en categoría residual. Pero existen muchos otros estados posibles “entre la perfecta eficiencia organizacional y el caos” (Becker, 2009 [1998]: 209) que merecen ser estudiados. Ante las afirmaciones taxativas, Becker propone preguntar: “¿O si no, qué?” ¿Qué ocurriría si las cosas no funcionaran de ese modo? ¿Qué pasaría si los ministros del Interior no lograran cerrar acuerdos con los gobernadores en un país federal? ¿Qué si los presidentes no consiguieran pasar en el Congreso ninguna de las leyes que buscan cuando no cuentan con mayorías parlamentarias? ¿Cuál sería el lugar de los armadores políticos si no consiguieran solución alguna en coyunturas críticas? ¿Cuál si no tuvieran un mínimo de autoridad ante sus interlocutores?

En el período estudiado recorrimos la experiencia en esta cartera de quince ministros, que tuvieron muchos puntos en común pero también numerosas singularidades, tradiciones y apoyos divergentes. No obstante, solo uno se apartó en términos explícitos y tajantes de los códigos y destrezas valorados por sus pares. Ese ejemplo de “¿O si no, qué?” que encarnó Gustavo Beliz nos permitió entrever históricamente lo que ocurría cuando las reglas compartidas del juego político se eludían y criticaban en nombre de una ética absoluta. Las buenas intenciones, en este caso, encontraron dificultades para prosperar porque los interlocutores políticos cotidianos del ministerio rara vez prestaban su apoyo a ese tipo de estrategia. Las grandes transformaciones, entonces, resultaban poco realistas sin aliados ni respaldos internos que pudieran articularse desde esa cartera. En términos metodológicos,

un “caso negativo” ayuda a entender, visibiliza las dimensiones que están presentes en todos los otros casos y las razones prácticas que explican la fuerza de esa tendencia.

Ciertas reglas, como mantener la discreción, no ningunear a los interlocutores durante una negociación o cumplir los acuerdos alcanzados, son respetadas por (casi) todos. Por supuesto que los políticos juegan con algunas reglas para diferenciarse, pero los armadores son cuidadosos con esa toma de distancia, ya que luego deben seguir negociando con sus pares. Lo que resulta eficaz para ganar elecciones legislativas, como criticar a los políticos tradicionales o mostrarse disruptivo con respecto a ellos –fue el caso de Beliz pero también el de Elisa Carrió–, eso que los vuelve un poco impredecibles, es grato para los votantes pero muy desagradable para los políticos. Es rentable para ganar popularidad pero ineficaz para articular negociaciones o conseguir acuerdos que blinden al gobierno ante situaciones críticas y garanticen un piso mínimo de gobernabilidad.

Para sus pares, como hemos visto, Beliz representaba la ausencia de códigos. A veces se refieren a su ingenuidad, pero también lo interpretan como una especie de impostura:

[Beliz] tiene una cosa así como que “Vamos todos juntos al cabaret y después yo me voy enojado porque hay chicas y whisky”. Bueno, en el cabaret hay, ¿no? Y bueno, se fue igual de este gobierno [el de Kirchner] (subsecretario de Población durante la presidencia de Carlos Menem, entrevista con la autora el 30/10/2009).

Por sus atributos, interlocutores y pruebas, el Ministerio del Interior, con sus prácticas y jerarquías informales, nos acerca a una cara de la política que no suele estudiarse, nos introduce en el detrás de escena de las grandes decisiones y su arquitectura cotidiana. La política siempre implica administrar poder e intereses en conflicto,

manejar relaciones humanas sobre la base de recursos de distinto tipo. Podemos pensar que, sin convicción u objetivos trascendentes, la política acabaría por ser un fin en sí misma, una mera lucha por obtener cargos y recursos. Pero sin estabilidad, sin capacidad para mantenerse en el gobierno e instrumentar las decisiones ideadas, la democracia sería inviable. Por eso existen armadores políticos en los distintos partidos y gobiernos. La opinión pública no los tiene en alta estima, y existen muchas razones para que así sea, pero en la trama interna de la actividad política su relevancia resulta indiscutible.

Profesionales de la política, pero ¿de qué tipo?

Este libro busca interrogar en qué consiste el trabajo político. La respuesta a esa pregunta no puede escindirse de las escalas en que se ejerce, de las interacciones que supone y los objetivos que persigue. En efecto, las actividades políticas son difusas, multiformes, extremadamente heterogéneas (Demazière y Le Lidec, 2014). Su comprensión requiere un análisis detallado de sus desafíos, de los instrumentos que movilizan y las competencias y destrezas que desarrollan sus miembros. Por eso es difícil estudiar la profesión política “en general”, por fuera de los ámbitos institucionales u organizativos, por fuera de las pruebas y decisiones que sus actores enfrentan.

Me centré en los armadores políticos del Ministerio del Interior aunque, como señalé en la introducción, también hay armadores nacionales en otros ministerios –como la Jefatura de Gabinete y las Secretarías de la Presidencia– y otros mucho menos visibles y en otras escalas. Entre sus personajes afines se encuentran los operadores que solo tienen cargos partidarios, los jefes de bloques parlamentarios, los presidentes de las cámaras o los expertos en negociación y rosca desconocidos para el público. Para muchos un

armador es lo opuesto a un funcionario: es quien hace un intenso trabajo de intermediación política con otros pero nunca aparece. “Mientras el carisma mora en palacios presidenciales y sedes de gobierno, y los técnicos planifican en los despachos de los ministerios, los rosqueros suelen preferir el segundo plano, a cierta distancia del escrutinio público y del acceso periodístico, donde pueden negociar más cómodos. Si no queda otra, atienden desde una banca en el Parlamento o en una oscura oficina gubernamental”, afirman los politólogos Miguel de Luca y Andrés Malamud (2018). De hecho, las pocas crónicas que existen sobre este tipo de actores remarcan siempre su trabajo en las sombras. Un artículo reciente publicado en la revista Anfibia lo pone en estos términos: “Hacen lo denostado y lo necesario para que las cosas sucedan. Son los protagonistas del lado B” (Aisicoff, 2017). Pero lo que caracteriza a este tipo de armadores que ocupan posiciones institucionales en el Ministerio del Interior es que están a la vez delante y detrás de escena, en el lado A y en el lado B. Necesitan jugar “en todos los terrenos”, no son siempre invisibles sino que pivotean entre las negociaciones menos comunicadas (y comunicables) y la presentación en público de las estrategias políticas del gobierno nacional. Ese doble desafío se hizo explícito en los distintos capítulos de este libro: negocian entre pares y también comunican la agenda, ofrecen recompensas y castigos poco legítimos para la opinión pública, pero también defienden a diario las políticas del gobierno. El Ministerio del Interior y sus operadores están exactamente en el medio, entre lo que se muestra y lo que no se muestra.

Sus responsabilidades y pruebas son sin duda múltiples, pero podemos sistematizar en cinco sus desafíos principales: 1) la relación con los gobernadores y otros actores políticos subnacionales de peso (como los municipios más poblados o estratégicos); 2) la relación con el Congreso; 3) las elecciones; 4) la defensa política del gobierno, y 5) en distintos momentos, el problema del orden y la seguridad. El vínculo con actores políticos provinciales y locales supone negociar con representantes elegidos por el voto –y por ende, con una dosis significativa de poder que

pueden reivindicar como propia–, que tienen lazos de dependencia con el gobierno central en virtud del diseño del federalismo argentino pero también importantes espacios de autonomía. Esta relación tiene momentos difíciles –cuando debe aprobarse el presupuesto, cuando los organismos multilaterales exigen medidas de austeridad fiscal en todo el territorio, cuando se tramitan deudas del Estado nacional con algunos distritos, cuando se negocian obras públicas, o más aún cuando una provincia está en crisis y se baraja la posibilidad de intervenirla– y otros, rutinarios –actos protocolares, transferencias de ingresos automáticas, compatibilización de políticas públicas–. En todos los casos, los miembros jerárquicos del ministerio realizan viajes, reuniones y negociaciones que hacen al funcionamiento cotidiano del sistema político.

El vínculo con el Congreso se desarrolla de manera diferente en las dos cámaras: mientras que la negociación con el Senado suele estar mediada por la relación con los gobernadores –cuyo poder de influencia sobre los senadores es mayor debido al modo en que son elegidos–, la negociación en Diputados se articula con algunos referentes claves, como los jefes de bloque y otros personajes sobresalientes entre pares. En general, el Ministerio del Interior tiene mayor injerencia en el Senado, pero necesita contar también con un armador de peso en la Cámara Baja que realice el “poroteo” de los votos más importantes para el gobierno. Por supuesto que las coaliciones legislativas fueron muy distintas a lo largo del tiempo (Feierhed, 2011; Calvo, 2013) y dependen, entre otras cosas, del desigual poder que tengan oficialismo y oposición en cada momento. La cartera de Interior no es la única responsable de articular estas negociaciones, pero suele ser uno de sus actores más relevantes.

En tercer lugar, las elecciones muestran el doble rol del Ministerio del Interior y sus agentes, en la frontera entre Estado y gobierno. Por un lado, son responsables de la organización de las elecciones en todo el territorio nacional, del recuento de votos y la comunicación de los resultados; por otro, sus armadores elaboran

listas, consiguen alianzas en las distintas provincias e implementan estrategias favorables al oficialismo en cada rincón del país.

En cuarto lugar, la función de intérprete y defensor del rumbo político del gobierno es una de las tareas que pone a los responsables de esta cartera de cara a los medios de comunicación y a la polémica con otros actores políticos en el espacio público. En la ya larga historia de este ministerio, que existe desde que existe el Estado nación, el responsable de Interior siempre tuvo a su cargo la fundamentación del rumbo emprendido y una suerte de exégesis de la palabra presidencial. Incluso en dictadura, los ministros del Interior fueron comunicadores del presidente y anunciaron la apertura a elecciones o las modificaciones en los márgenes permitidos para la actividad política y partidaria (Heredia y Gené, 2009; Canelo, 2018). Sin embargo, desde la creación de la Jefatura de Gabinete ese rol estuvo por momentos disputado, según la impronta de quienes ocupaban cada cartera.

Por último, la cuestión del orden y la seguridad también estuvo asociada históricamente a Interior, aunque osciló en las últimas décadas. Desde conducir a la Policía Federal hasta negociar con distintos actores sociales la ocupación del espacio público, la seguridad fue una de sus atribuciones centrales y, al desplazarse a otras carteras, reforzó sus funciones políticas.[122] La diversidad de las pruebas detalladas muestra que los armadores de este ministerio realizan apuestas para conservar o acrecentar el poder del gobierno, para ganar elecciones, pero sobre todo para gobernar.

Con ese fin despliegan estrategias formales e informales. Y algunas traspasan el límite de lo legal: desde el financiamiento de campañas a adversarios políticos para perjudicar a otros competidores hasta las amenazas y los “aprietes” para exigir medidas favorables al gobierno. Otras suponen discreción por estar en el límite de lo presentable a públicos amplios: la negociación de leyes a cambio de fondos específicos, las promesas de colaboración, contratos u obras a cambio de que se acompañen temas importantes para el gobierno.

Aquí sostuve 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 desempeñen.[123] En particular se distinguieron los desafíos ante públicos internos o externos, vale decir, dirigidos prioritariamente a los ciudadanos y los medios de comunicación o bien a los políticos para generar acuerdos y compromisos. Comprender la tarea y las características de los profesionales de la política implica observarlos en detalle. ¿Políticos de qué tipo? ¿En qué nivel de gobierno? ¿En el marco de qué instituciones? ¿Mediante qué procesos de llegada, es decir, por medio de elecciones o por nombramiento directo? Y en este último caso, ¿qué tipo de nombramiento y por decisión de quién?

El interés de los distintos perfiles no se reduce a un fetichismo de las tipologías; se asienta en lo que permiten entender sobre la complejidad y amplitud del trabajo político. Como vimos, la manera de presentarse de los políticos difiere según el público. El sociólogo estadounidense Erving Goffman (1997 [1959]) mostró en uno de sus libros más clásicos que todos los sujetos hacemos eso: interpretamos una situación de interacción y decidimos cómo actuar, qué mostrar y qué no según las expectativas de nuestros interlocutores. En el caso de los políticos, lo que esperan de ellos los ciudadanos, los periodistas, los militantes de su partido o sus pares y adversarios políticos varía profundamente, al igual que las legitimidades en que pueden apoyarse según las diferentes escalas de reconocimiento. Asimismo, las competencias y destrezas que se revelan primordiales en su acción son distintas en las diferentes pruebas de eficacia que deben atravesar (Boltanski, 2009). Por eso las preguntas en abstracto sobre los “buenos” políticos o los dirigentes partidarios “de calidad” (Alcántara Sáez, 2012: 188-236) resultan problemáticas. Los parámetros absolutos y generalizantes para medir esa supuesta calificación –la posesión de títulos universitarios o el conocimiento de idiomas, por ejemplo– suelen pasar por alto lo que subrayamos aquí: que lo que “deben ser” los políticos se define –y se transforma– en contextos históricos específicos, en relaciones de poder y dinámicas políticas situadas. Sin duda no se exigirá lo mismo a un referente barrial que a un

presidente o gobernador. Tampoco 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 sus distintas improntas desde la vuelta de la democracia, pudimos constatar el carácter central de la larga pertenencia al mundo político, el oficio, la intuición, la confianza presidencial y la generación de confianza con los pares, la astucia y la creatividad.

También señalamos que los políticos profesionales lidian con distintos registros y que, en muchos casos, mantenerse en el tiempo implica desarrollar cierta ductilidad, una habilidad para moverse con soltura en todos esos registros y saber pasar de uno a otro cuando es necesario. En su ya clásica etnografía sobre la politicidad de los sectores populares desde el retorno democrático, Denis Merklen se refirió bellamente a esa habilidad para “hablar distintos idiomas” que los líderes barriales deben desarrollar en sus distintos contextos de acción:

Los líderes barriales deben hablar dos idiomas, o manejar dos códigos, si se prefiere. Con el primero movilizan un discurso capaz de dar un sentido común a lo que ocurre, de unir el destino de cada uno a la suerte de todos, de identificar la multitud de problemas singulares como un problema común a los miembros del grupo, etc. Es un discurso hacia adentro. Con el segundo se dirigen a la sociedad, al espacio público, a las múltiples burocracias, a la prensa, aprenden a negociar con autoridades, políticos y técnicos. Deben manejar códigos estructurados por otras claves discursivas, distintas de las que encuentran su eficacia en el barrio. Y lo que puede decirse en un lugar muchas veces no puede expresarse del mismo modo en el otro. La condición misma de dirigente depende de tener éxito fuera y dentro del barrio a la vez, de ser locuaz en ambos territorios y de ser capaz de comunicar entre sí esos dos mundos diferentes. A veces, en los barrios, las cosas se resuelven con una cierta dosis de violencia que sería inaceptable fuera de su

universo. A veces, para llevar adelante un proyecto y obtener una financiación, se debe sostener un orden del discurso incomprensible, tedioso, sin sentido en una asamblea barrial (Merklen, 2010 [2005]: 20)

También en el Ministerio del Interior la capacidad de hablar distintos idiomas resulta crucial para sus altos funcionarios: por un lado, el lenguaje de la “rosca”, la “trenza”, la negociación e incluso la coacción entre pares, y por otro el de los debates y las controversias públicas, que implica instalar y defender las decisiones de gobierno en la escena mediática. Hasta cierto punto, esa destreza es un requisito indispensable para todos los dirigentes políticos, cualquiera sea el lugar que ocupen. La capacidad de autocontrol y saber reconocer qué se puede decir en un ámbito o en otro son rudimentos básicos de este oficio que los distintos actores manejan con éxito desigual.

En este sentido, numerosos elementos analizados en este libro atraviesan los distintos perfiles de políticos: las características de las vías de entrada o la importancia de los padrinos, la incertidumbre de sus carreras y la multiplicidad de sus recursos. De hecho, la mayoría de estos políticos altamente profesionalizados circula a lo largo de su vida por distintos tipos de cargos y espacios institucionales. Muchas veces lo que aprenden o construyen en uno de esos espacios será fundamental para manejarse con eficacia en otros. El paso por el Congreso, con las relaciones y los conocimientos que allí se cosechan, es un ejemplo de experiencia que puede luego capitalizarse en la cartera de Interior. Por tanto, la frontera entre estos distintos “tipos” dista de ser tajante o impermeable. Sin embargo, los armadores políticos retratados en este libro presentan una especificidad que se ha visto 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 tácitas del juego son el corazón de su sentido práctico.

Los armadores políticos y sus condiciones de eficacia

El recorrido histórico propuesto –desde la transición democrática en 1983 hasta el final del gobierno de Néstor Kirchner en 2007– permite observar los múltiples estilos de armadores políticos que poblaron la cartera de Interior, su relación con el contexto y sus principales condiciones de funcionamiento. Hubo ministros fugaces y ministros estables, ministros débiles y ministros poderosos, ministros que no llegaron a cumplir sus funciones mínimas y otros que las desbordaron con creces; ministros, en fin, poco recordados y otros omnipresentes en la memoria de sus pares. En suma, podemos afirmar que la relación entre coyunturas, presidentes y partidos, así como la impronta de los ministros en relación con esos elementos han determinado la mayor o menor pericia de estos agentes para atravesar con éxito sus principales pruebas.

Los distintos ejemplos históricos ilustran la compleja relación entre funciones y personas. Este ministerio, como los otros, tiene atribuciones que le corresponden por ley, pero sus ocupantes poseen una incidencia nada desdeñable sobre la amplitud o la estrechez de los recursos y las competencias acordadas históricamente a la cartera. Por ejemplo, Aníbal Fernández no contaba con el control sobre la policía cuando llegó al cargo, y obtuvo su paso al Ministerio del Interior un año más tarde.

Uno de los principales recursos que hacen a la eficacia de los operadores políticos en la cartera de Interior es la confianza presidencial y su alineamiento con el proyecto del presidente. No hay armadores que puedan ser eficaces “solos”, ya que son armadores del presidente y su rol es relacional. En este sentido, tanto para su éxito como para su fracaso, la confianza y la delegación del presidente son fundamentales. El ejemplo de

Federico Storani es elocuente en este sentido: se trataba sin dudas de un “hombre de partido”, formado en el radicalismo por generaciones, conocedor de su idiosincrasia y sus líneas internas, fogueado en el mundo político por haber sido tres veces diputado nacional y cuatro años presidente del bloque de diputados de la UCR. Si bien su relación con De la Rúa fue distante durante décadas, el hecho de que ambos se opusieran al Pacto de Olivos los unió contra los designios de Alfonsín y cimentó una alianza temporaria. Sin embargo, esa tenue proximidad no alcanzó para construir un verdadero lazo de confianza ni tampoco para alinear a Storani tras el proyecto del representante de su camada más opuesto a su línea ideológica en el partido. Al referirse a su designación, Storani manifiesta que él representaba “un pedazote del partido”, pero el problema era de qué pedazo estaba hablando. ¿De aquel en el que confiaba el presidente? ¿Aquel sobre el que se recostaba con más comodidad? ¿El que reflejaba con más claridad sus posiciones? No era el caso, y sus interlocutores lo sabían. Para el ministro no era fácil disponer de fondos, tomar decisiones sin consultar ni hacer nombramientos. Quienes negociaban con él no sabían si estaban escuchando algo que contaba con aval del presidente o una expresión de deseos del propio ministro. En su caso, ciertos recursos fundamentales –conocimiento de la política, larga trayectoria, redes de contactos– estaban ahí, pero, sin la confianza del presidente ni un claro alineamiento bajo su liderazgo, resultaban insuficientes.

La insistencia de todos los exfuncionarios jerárquicos de esta cartera sobre la importancia del respaldo presidencial es recurrente, porque las negociaciones entabladas con pares carecen de valor a falta de ese elemento:

Cuando un ministro del Interior tiene fuerte respaldo del presidente, tiene un valor de interlocución importantísimo, porque en realidad el gobernador viene a hablar con el ministro y sabe que está hablando con el jefe. Eso es clave. Y tiene que saber consensuar. Siempre

hay conflicto, más en una Argentina como la nuestra, donde el poder central tiene todavía una parte muy importante del poder. Y entonces siempre va a haber conflicto. Los consensos generales nunca existen; siempre hay un “pedazo de acuerdo” entre sectores que pueden acordar y salir de las confrontaciones. Podríamos decir un montón de cosas más, pero la verdad es que para un dirigente político que viene a hablar con un ministro del Interior y sabe lo fuerte que es el presidencialismo en la Argentina, lo que interesa es que tenga buena relación con él (secretario de Asuntos Políticos durante la presidencia de Néstor Kirchner, entrevista con la autora el 10/11/2009).

El caso de Gustavo Beliz ilustra algo distinto. Él sí contaba con la confianza del presidente, tejida en una relación íntima que lo forjó como político y suscitó una cercanía singular con Menem antes de que este llegara al Ejecutivo. Por supuesto que, como vimos en los capítulos 2 y 4, Beliz no contaba con redes de contactos ni tampoco conocía los códigos políticos al estilo de Storani o Corach. Pero su alineamiento con el proyecto del Ejecutivo también resultaba dudoso. Suerte de líbero interesado en sobresalir, sus tomas de posición mostraban en ocasiones grandes distanciamientos del entorno del presidente (cuando no del propio discurso presidencial). El problema radica en que este cargo de armador en la cartera política implica poner en suspenso las ambiciones personales. Por supuesto que los armadores muchas veces se lucen y pueden salir bien parados si sus negociaciones resultan exitosas. Y a veces son premiados con lugares centrales en las listas de candidatos, como le ocurrió a Carlos Corach, ungido primer candidato a senador en la lista del PJ en 1999. Pero el trabajo de armador u operador consiste en sostener a otros, exige alinearse y contener a los descontentos, demanda construir todo el tiempo para apuntalar el proyecto presidencial. Por eso lo denominamos “política con minúscula”, ya que no se trata tanto del espacio donde se urden los grandes lineamientos y las decisiones trascendentales, sino de un lugar que premia el olfato para las estrategias, la ingeniería para sostener el

funcionamiento diario. El texto de Lucía Aisicoff al que nos referimos antes describe con crudeza la puesta a raya de las aspiraciones individuales: “Muchas veces preparan una jugada que al final no tiene lugar” o no reciben los merecidos elogios cuando aciertan, pero su rol exige tolerar esos sinsabores porque, en última instancia, no se trata de vanidad sino de poder (Aisicoff, 2017). En el caso de Beliz, con un juego propio cada vez más evidente y sin estar claramente alineado con el presidente, la confianza se debilitó hasta esfumarse.

Esa compleja articulación entre las relaciones y las destrezas también se observa cuando hombres de mucha confianza del presidente ocupan otros cargos importantes en el Ejecutivo. En ese caso, no importa que los ministros del Interior estén alineados y cuenten con expertise política y contactos; esos “otros” los opacan y cumplen parte de sus tareas. En este libro estudiamos los ejemplos históricos de Julio Mera Figueroa con el Flaco Bauzá operando desde otros espacios, o el de Aníbal Fernández cuando Alberto Fernández era jefe de Gabinete. La habilidad y los recursos de los actores importan, pero su eficacia es contextual, depende del resto de las relaciones que componen el gobierno, de las características de la coalición y del momento que atraviesan esos vínculos. Si el presidente o la presidenta delega lo central del diálogo y el armado político en otro colaborador, el rol del ministro político queda deslucido. En algunos casos eso ocurre simplemente porque otras personas ocupan sus espacios de forma arrolladora.

También puede afirmarse el carácter contextual de los recursos y las funciones del ministerio, al menos en tres sentidos. En primer lugar, esos recursos varían según el poder de negociación de los ministros, que pueden lograr quedarse o no con la policía o con los fondos para negociar obras públicas con las provincias, como vimos en los capítulos 4 y 6. En segundo lugar, esos recursos se modifican con las variaciones en el diseño institucional: el progresivo cambio de rol del ministerio a partir de la reforma de la Constitución y la creación de la Jefatura de Gabinete es un buen ejemplo, ya que algunas de las funciones que antes cumplía le fueron retiradas

formalmente. Por último, esos recursos y herramientas varían según el momento histórico, según el partido en el gobierno y su poder relativo en las distintas coyunturas: durante el alfonsinismo se logró aprobar la nueva ley de coparticipación, pero hubo que negociar con múltiples poderes fácticos cuando la UCR tenía minoría en las cámaras y solo gobernaba siete provincias; durante la poderosa gestión de Corach el ministerio disponía de la coparticipación y los ATN, contaba con el aval de gran cantidad de gobernadores peronistas y exhibía una autoridad fuerte; por su parte, el gobierno de la Alianza estaba al frente de un Estado debilitado, con una coalición de gobierno fragmentaria y sin un liderazgo presidencial que la comandara.

En las grandes épocas y los desafíos que marcaron a los distintos gobiernos, los ministros del Interior intentaron ser sagaces armadores, aunque a veces se vieron como incómodos equilibristas. El estilo y la eficacia de cada uno estuvieron mediados por la relación con el presidente. Los primeros mandatarios, a su turno, los estimaron según la importancia de su trabajo político para la vida democrática. En coaliciones heterogéneas, en coyunturas difíciles de gobernar, su poder de negociación y de articulación de intereses dispares resultó fundamental y fue desigual a través de las épocas.

En suma, sus condiciones de eficacia estuvieron marcadas por la confianza presidencial y el alineamiento con el proyecto de gobierno, la disposición de redes de contactos y lazos con dirigentes en todo el territorio, la capacidad de negociación, el conocimiento de las reglas del mundo político, la astucia y la osadía para las estrategias. Pero, además, por su forma de amalgamarse con momentos y coyunturas históricas, por su capacidad de ofrecer respuestas a desafíos específicos y modos de funcionar adecuados en coaliciones partidarias y equipos de gobierno. Los recién llegados, outsiders, expertos y referentes de distintos grupos de la sociedad civil fueron casi extranjeros en este espacio. La política no es solo un asunto de iniciados, y muchas de esas figuras renuevan la competencia y dan nuevos aires a los partidos. Pero su espacio no es este. Los profanos, los políticos intermitentes y los expertos

son más comunes en el Congreso o en otros ministerios y agencias estatales. Ese “métier poco confesable” que es la profesión de político, como decía un texto clásico de la sociología política francesa (Damamme, 1999), es una llave de entrada a este ministerio. Aquí se destacan los políticos que se identifican como tales, los que saben jugar en múltiples tableros, los que pueden negociar con otros políticos de peso, los que muñequean hábilmente entre la persuasión y la coacción, los que se ganan el respeto de sus pares y logran cierta forma de reciprocidad.

▪

[122] Por supuesto que otras responsabilidades fundamentales del Ministerio del Interior son técnicas y rutinarias, como el registro de personas, la elaboración de documentos de identidad y el control de las fronteras. Pero no por ellas se selecciona a sus máximos responsables ni se le asigna el lugar de “ministerio político” del Gabinete.

[123] Sobre la especificidad de los distintos roles políticos, véanse Gaxie (1994), Kerrouche (1997), Dulong (2008), Dulong y Matonti (2008), Lefebvre (2009), y Boelaert, Michon y Ollion (2017).

Epílogo

Los armadores políticos en tiempos de ¿cambio?

Cuando por fin comenzó el proceso de escribir este libro –de convertir la tesis de doctorado, con sus formas específicas y su público restringido, en un texto que pudiera interpelar e interesar a más lectores y lectoras–, el panorama político había cambiado, para muchos, de forma sorprendente. Por primera vez en la Argentina el presidente electo no pertenecía a la UCR ni al PJ y su llegada al poder no solo reivindicaba –una vez más– la "nueva política" o se presentaba como un cambio, sino que en diversos aspectos lo era. Por ejemplo, en el amplio número de exgerentes de empresas que poblaron los cargos más altos del Ejecutivo (Canelo y Castellani, 2016), en esa politización de los CEO retratada con maestría por Gabriel Vommaro (2017).

¿Cuánto de lo que había observado para casi veinticinco años de democracia aún seguía en pie y qué había quedado obsoleto? ¿Sería este un libro extremadamente fechado, una foto del pasado, una narrativa de esa vieja política que tanto estigmatizaban los nuevos elencos de gobierno? Con esas preguntas partí a realizar nuevas entrevistas en el Ministerio del Interior de Mauricio Macri. El tiempo de gobierno transcurrido –escribo estas páginas en diciembre de 2018, cuando termina su tercer año en el poder– ofrece interesantes coyunturas críticas y controversias entre los actores de la coalición, las cuales permiten considerar los argumentos principales de este libro bajo una nueva luz.

¿Qué hay de nuevo? ¿Qué hay de viejo? Esas preguntas que las ciencias sociales se hicieron con insistencia, por ejemplo para pensar al menemismo en relación con la tradición peronista (Borón y otros, 1995; Torre, 1999; Sidicaro, 2002; Canelo, 2011b; Pucciarelli,

2011), se reeditaron con el salto del PRO –ahora Cambiemos– al terreno nacional. En principio, podemos examinar esta experiencia comparándola con otra coalición que llegó a la presidencia en el período analizado –la Alianza entre la UCR y el Frepaso– y su desordenado manejo de la política. Respecto de lo observado en el capítulo 5, podemos decir que la experiencia de Cambiemos es profundamente distinta. El funcionamiento de la coalición, siempre difícil y atravesado por tensiones, hoy se ordena en torno a un liderazgo. El modo de toma de decisiones, centrado en el partido que ganó la interna y en la figura del presidente y su círculo íntimo, se mantiene casi intacto. Pero la capacidad de acallar los conflictos internos –que, por supuesto, siguen existiendo– así como de garantizar la disciplina parlamentaria y un alineamiento general con el proyecto de gobierno, tanto en tiempos de relativo éxito como en situaciones de crisis y reveses, marca un antes y un después para la dinámica política argentina y su sistema de partidos.

Por otro lado, ¿qué podemos decir sobre las persistencias y rupturas si pensamos en “el oficio más antiguo del mundo”, como Malamud (2018) denomina a la política, sus pasiones y sus secretos? Transcurridos tres años de gobierno, con las turbulencias y las crisis de turno, se pueden elaborar algunas notas menos provisorias sobre el carácter central del armado político y la división del trabajo entre distintos perfiles de dirigentes que se destacan por tener habilidades y destrezas diferentes, y que responden, a su vez, a pruebas sensiblemente distintas.

El ministerio una vez más cambió de forma: absorbió parte de la poderosa cartera de Planificación Federal que comandaba Julio de Vido y centralizó las obras públicas que, sobre todo durante el primer bienio, tuvieron una importancia significativa y sellaron parte de su impronta. El personal a cargo de las segundas líneas cambió con el tiempo, pero en sus inicios fue particularmente heterogéneo, fiel al estilo PRO de reclutar cuadros de distintos linajes políticos y al reparto de cargos negociado en la coalición. Entre sus principales secretarios y subsecretarios había personas cercanas al riñón de Horacio Rodríguez Larreta (Iván Kerr en Vivienda), de Gabriela

Michetti (Marina Klemensiewicz en Infraestructura Urbana), de Macri (Pablo Bereciartua en Infraestructura y Política Hídrica) y de Monzó (Sebastián García de Luca en Interior), además de los próximos a Rogelio Frigerio (Alejandro Caldarelli en Provincias y Municipios, Carlos Padín en Coordinación); pero también había miembros de otros partidos: Adrián Pérez, originario del ARI y ahora massista, Domingo Amaya del PJ y Aída Ayala de la UCR. Si bien más tarde, tras la reducción del organigrama de distintos ministerios en marzo de 2018, los reacomodamientos volvieron a la cartera más cerrada sobre la "tropa propia", gran parte de esa mixtura permaneció. La entrevista que hice con su viceministro en la Casa Rosada confirma ese eclecticismo que, lejos de disimularse, es puesto en valor en algunos espacios: dos grandes cuadros presiden su despacho, uno de Perón y Eva abrazados, el otro de Mauricio Macri con la banda presidencial. De larga trayectoria en el PJ, Sebastián García de Luca se afilió al peronismo a los 18 años, militó en la Universidad Nacional de La Plata y trabajó en distintos municipios hasta llegar, con apenas 24 años, a desempeñarse como secretario privado de Felipe Solá cuando este era gobernador de la provincia de Buenos Aires. Junto a Solá aprendió "a querer la política" y conoció a todos los referentes del distrito más poblado del país. Con dos de ellos trabajaría luego: con el expresidente del Banco Provincia, Martín Lousteau, en el Ministerio de Economía, para luego alejarse enojado con el kirchnerismo, y con el exintendente de Carlos Tejedor, Emilio Monzó, uno de los grandes armadores territoriales de la candidatura presidencial de Mauricio Macri.

Rogelio Frigerio fue ministro del Interior durante toda la presidencia de Macri. No es alguien de su confianza absoluta ni se cuenta entre los fundadores del PRO (y por ende, entre los "PRO puros"). Quizá por eso no pudo armar el ministerio según sus propios designios. Pero es alguien con mucha experiencia en política, iniciada en la juventud del MID, luego en el peronismo (fue subsecretario de Programación Regional y secretario de Programación Económica durante el gobierno de Menem), para pasar al PRO en 2011, cuando se creía que Macri iba a presentarse a las elecciones presidenciales. En este partido cosechó cargos electivos –en la

Legislatura porteña– y de designación política, ni más ni menos que al frente del Banco Ciudad con el manejo de caja, el armado político y los nexos con distintos sectores que ese organismo habilita. Además tiene un “apellido político”, ese capital intangible y de considerable peso que el propio ministro saca a relucir. Se suma a su perfil un conocimiento experto sobre los temas de las provincias y sus finanzas debido a la consultora que fundó y dirigió hasta 2011, Economía & Regiones. Gracias a los meandros de su trayectoria, el actual ministro cosechó una relación con gobernadores y funcionarios subnacionales, tanto desde el Ministerio de Economía en los años noventa como desde su empresa en la década siguiente. Visto al principio como “un técnico”, un economista, hace ya tiempo que es considerado un político. Su experiencia hace que entienda los presupuestos de las provincias, sus distintas fuentes de financiamiento, los vericuetos para hacer avanzar negociaciones y la centralidad de la nación en ese vínculo.

El de Frigerio, como el de la mayoría de los ministros estudiados, es un caso en que la política está presente desde siempre, pero el ministro debe jugar el difícil juego de emparentarse y desmarcarse: representar la pertenencia y el conocimiento de los actores, el apellido político, y también el cambio, el exalumno del Cardenal Newman exitoso en el sector privado que llega a la función pública. Debe controlar la presentación de su persona para crear diferentes impresiones en sus distintos auditorios. Siguiendo una vez más las coordenadas teóricas de uno de los mayores sociólogos estadounidenses, Erving Goffman, recordamos que todas las personas deben “mantener la impresión de que actúan en conformidad con las innumerables normas por las que son juzgados ellos y sus productos” (Goffman, 1997 [1959]: 281); pero precisamente porque esas normas son múltiples y a veces contradictorias, en cuanto actuantes, los individuos se preocupan más por dar la impresión de que las satisfacen que por cumplirlas efectivamente. Los armadores políticos que actúan a la vez delante y detrás de escena deben convencer a sus distintos públicos de que cumplen con los parámetros esperados. En el caso de Frigerio, eso

implica cumplir el imperativo anfibio de representar lo viejo y lo nuevo.

La división del trabajo político a la que nos referimos en estas páginas es nítida en el caso del macrismo, tanto para ganar elecciones como para gobernar. Durante la campaña presidencial de 2015 se organizó una acción coordinada entre los equipos de Emilio Monzó y Marcos Peña. El grupo que respondía a Monzó se ocupó del armado "artesanal" en todo el territorio nacional, buscó y encontró candidatos potables, entendió la lógica de cada localidad, se juntó con los actores sociales relevantes (periodistas, cámaras empresarias, sociedad rural, etc.), pensó armados viables para vencer al Frente para la Victoria. Su trabajo consistió además en negociar con los radicales, persuadirlos de que sin ellos no podrían vencer al kirchnerismo, convencerlos de armar frentes y acordar jerarquías. Una vez realizado ese trabajo, entraba en escena el equipo de Marcos Peña y su expertise para entrenar a los futuros candidatos, identificarlos con la "marca", enseñarles estrategia de comunicación, manejo de redes, discurso. Su desafío era uniformarlos, construir una estructura coherente entre todas esas partes aunque hubiera poco tiempo para hacerlo. Es importante recordar que, fuera del territorio porteño, el PRO era una amalgama de pequeños emprendimientos con escasa centralización: "Había PRO provinciales formados por tipos que tenían alguna relación con algún funcionario de la ciudad de Buenos Aires: [decían] 'Yo tengo un primo que vive en San Juan, entonces le dije que haga el PRO', y se había armado así", relata uno de los entrevistados.[124] Luego vendría el trabajo de unificar el discurso, la estética, la idiosincrasia de Cambiemos. Es lo que muestra el libro de la campaña de uno de sus colaboradores, Hernán Iglesias Illia (2016).[125] Uno de mis entrevistados, peronista de toda la vida, señaló con estupor y admiración el trabajo en esa área comandada desde la Jefatura de Gabinete:

Viendo cómo son estos muchachos… que a vos te puede gustar o no gustar el fondo, ¿no? No hablemos de ideología. Ahora, en las formas es una maquinaria política fenomenal como nunca vi, como imagino que debe haber sido, ¿sabés qué? El primer peronismo (subsecretario de Asuntos Políticos durante la presidencia de Mauricio Macri, entrevista con la autora el 24/4/2018).

Lo decía mientras me comentaba el sentido de pertenencia que otorgaban las reuniones de Gabinete ampliado en el CCK o en Tecnópolis (a las que asiste "desde el concejal de Tapalqué hasta el presidente") y me mostraba en su teléfono celular el correo que les llega todas las semanas a los funcionarios de distintos niveles proveniente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, titulado "De qué estamos hablando", donde se cuentan las novedades políticas y cómo se posiciona el gobierno al respecto, se recuerdan los dichos del presidente sobre distintos temas y se establece un punteo con las respuestas ideales para las preguntas u objeciones más frecuentes de periodistas y adversarios.

Esta armonizada división de tareas fue exitosa durante la campaña electoral, pero entró en tensión a la hora de gobernar, aun cuando sus "ruidos" fueron procesados durante un tiempo intramuros. Las polémicas entre el "ala política" y los "PRO puros" empezaron en 2016, con algunas críticas de los primeros al consultor Jaime Durán Barba por su desdén hacia la construcción territorial, y siguieron en 2017 a la hora de armar listas para las elecciones legislativas. A inicios de 2018, el presidente de la Cámara de Diputados Emilio Monzó anunció que no buscaría la reelección en 2019 y abrió nuevamente la ola de especulaciones sobre su posible desplazamiento, junto con el ministro del Interior, de la mesa chica de decisiones. Hacia fin de año, al ser reelegido por sus pares del Congreso como presidente de la Cámara, Monzó dio un discurso llamativo en el que afirmó: "Me siento orgulloso como político" y dijo sonriente: "Reivindico la rosca", provocando risas y aplausos entre sus pares.[126] Su definición de "rosca" aludía a la capacidad de

negociación y la calidad humana.[127] Unos meses antes, cuando entrevisté a Rogelio Frigerio en su despacho de la Casa Rosada, también hizo referencia a la importancia del factor humano para explicar la confianza interpersonal:

Y los vínculos políticos… La política son vínculos… humanos, ¿no? De confianza, de gestualidades que van generando ese afianzamiento de los vínculos. Es energía, tiempo, paciencia, buena predisposición, me parece que no hay secreto con eso. El que entiende o dice entender de política, lo que de verdad entiende es que el otro, el que está enfrente, suele querer lo mismo que uno. Y creo que ese supuesto es básico para lograr los objetivos que te fijás: entender que el otro probablemente pretenda, quiera, lo mismo que vos. Ponerte en los zapatos del otro y generar empatía es lo que te permite tener éxito en los objetivos que te ponés en temas políticos (Rogelio Frigerio, ministro del Interior durante la presidencia de Mauricio Macri, entrevista con la autora el 17/5/2018).

El tiempo, la confianza, los vínculos humanos son subrayados invariablemente. Pero también la paciencia, el conocimiento, la intuición, la destreza. Como mostramos, la política es un saber hacer entre pares y también un conocimiento de los actores y sus constreñimientos en distintas escalas (en las provincias grandes o chicas, en los municipios, en los bloques parlamentarios según la coyuntura en que estén posicionados sus referentes). Lo hemos dicho varias veces: conocerse, compartir códigos, tejer relaciones de amistad y complicidad incluso desde veredas contrarias son activos fundamentales para los armadores políticos, condiciones de eficacia de su trabajo. Claro que ese trabajo también implica disciplinamiento, relaciones de fuerza, coerción mediante el manejo de los recursos, cálculo sobre los tiempos y las posiciones de cada uno para intentar imponerse. Pero dado que todos son actores con poder, nunca se trata de una imposición a secas; siempre está mediada por distintos grados de negociación. Los vínculos aceitados

y la confianza son valorados en todos los casos y resultan aún más necesarios en los momentos críticos para el oficialismo. En palabras del viceministro:

No hace falta estar dándole ninguna señal a ningún intendente o gobernador que esté atado a la obra pública porque ya lo que hemos hecho lo tiene claro… hemos construido confianza, y hemos construido relaciones. Yo creo mucho en eso en la política: vincular. Y si nosotros lo hemos logrado, con Emilio [Monzó] en el Congreso y con Rogelio [Frigerio] con los gobernadores y con todo el espectro político, es porque hemos construido relaciones. Y eso hace que en momentos complejos esas relaciones tengan sentido. En las buenas todos son mucho más obedientes, en las malas sirven las relaciones (secretario de Interior durante la presidencia de Mauricio Macri, entrevista con la autora el 23/5/2018).

Aunque no fue la faceta más visibilizada o reivindicada durante los primeros años de gobierno de Cambiemos, el trabajo de los armadores políticos y su negociación entre pares fue fundamental para lograr gobernabilidad. En un contexto institucional de francas minorías desde el principio –con cinco gobernadores propios sobre veinticuatro y muy lejos de tener quórum propio en el Congreso– el trabajo de generar acuerdos resultó ineludible. Y después de la crisis económica de 2018 –que incluyó corrida cambiaria, inflación, degradación de todos los indicadores sociales–, mucho más. El contexto de crisis suscitó un nuevo reparto de las fichas en el equipo presidencial. Se redujeron los ministerios, se disminuyó el poder de la Jefatura de Gabinete con la partida de sus dos viceministros CEO (Mario Quintana y Gustavo Lopetegui) y se bajó el perfil del funcionario que un año antes la revista Forbes había celebrado como “el CEO del año”: Marcos Peña.[128] Hubo críticas a los “PRO puros” y defensas encendidas de los “expertos en política” tanto por parte de sus pares como de los analistas.[129] No es casual que la reivindicación de la rosca y de la habilidad política llegue cuando los

resultados económicos son magros y cuando la mística del cambio está tan debilitada como la reivindicación de los CEO y de su aporte de racionalidad y modernización al mundo político.

Lo que en este libro llamamos “rosca” y “armados”, siguiendo el lenguaje nativo de los actores, tiene una importancia insoslayable. En contextos tan cambiantes como sea posible, hay actores que se dedican a esta política detrás de escena, con minúscula, menos mostrable y sin embargo fundamental para llevar adelante proyectos más amplios. Es indiscutible que esos proyectos más amplios y horizontes políticos “con mayúscula” son aun más fundamentales. Y pueden tener sentidos diametralmente opuestos, perseguir diferentes modelos de país que deberán validarse ante la ciudadanía. Pero la arquitectura del poder que los sostiene es determinante y polifacética. “Voy desde la cloaca en El Bolsón a ver qué candidato tenemos para Cambiemos en Chaco y cómo hacer para conseguir la aprobación de una ley”, afirmó uno de los entrevistados, aludiendo a los múltiples frentes que atienden estos armadores del Ejecutivo.

Los armadores, con sus cuotas desiguales de idealismo y cinismo, con sus arreglos situados entre los medios y los fines, con sus mayores o menores dilemas entre lo deseable y lo que se presenta como posible, estratégico o, al menos, viable, siguen vivitos y coleando. Su trabajo de intermediación, de negociación de acuerdos y viabilización de decisiones está lejos de extinguirse. Se amoldará de forma desigual a diferentes contextos históricos y estilos presidenciales y partidarios. Sus protagonistas circularán por distintas oficinas y variará su grado de poder. Pero ese trabajo formal e informal, hecho de persuasión y cooptación, de saber medir los tiempos, aprovechar las propias fuerzas, imponer los términos de una negociación o saber replegarse ha sido y es uno de los modos específicos y fundamentales de hacer política.

▪

[124] Gabriel Vommaro, Sergio Morresi y Alejandro Belloti (2015: 459-469) relatan en Mundo PRO cómo fue intervenido el partido cuando algunas personas buscaban adueñarse de la sigla en el ámbito provincial, desobedeciendo la estrategia bajada desde la CABA.

[125] Lejos de ser puro maquillaje, es también el modo de ser de los cuadros del PRO (Natanson, 2018). Lo que Martín Rodríguez sintetizó en la reseña de ese libro de forma mordaz: ¿son o se hacen? Las dos cosas: son y se hacen (Rodríguez, Crisis, 19/5/2016).

[126] "Monzó: 'Los acuerdos se logran gracias a la rosca política, no por las redes'", La Nación, 5/12/2018.

[127] "Reivindico la rosca, a veces me tomo el trabajo de definirla: es algo… muy humano. Es entregar el ser, algo de lo que es uno con el otro. Las conversaciones que tenemos casi de forma permanente tienen un gran porcentaje de lo que somos en la vida, de quiénes somos, de qué familia conformamos. Y eso es la rosca. Pero sobre la base de la rosca se genera la confianza para lograr los acuerdos, las leyes, para lograr sacar un país para adelante. Y esto no se hace de manera virtual. No se hace con las redes sino [que] se hace de manera personal" (La Nación, 5/12/2018, el destacado corresponde a la alocución de Monzó en el recinto, cuyo video acompaña la nota citada).

[128] Willy Kohan, "Marcos Peña, CEO del año. Su éxito, ¿será también el de la Argentina?", Forbes, nº 57, diciembre de 2017.

[129] Beatriz Sarlo, "La palabra caballo no relincha", Perfil, 20/5/2018; Andrés Malamud, "Cambiemos: ¿una vuelta a las fuentes para agrandar los márgenes?", Clarín, 21/5/2018; Mario Wainfeld, "Lo que hay después del G-20", Página/12, 9/12/2018.

Agradecimientos

“El concepto de texto definitivo no corresponde sino a la religión o al cansancio”, dice Borges en Las versiones homéricas. Leí ese ensayo hace años, cuando soñaba con una tesis perfecta y con publicar algún día un libro en Siglo XXI. El final parecía muy lejos y esas palabras se quedaron conmigo, porque en efecto estaba cansada pero también angustiada por no avizorar siquiera una versión preliminar. Mucho tiempo después, una parte de ese anhelo ve la luz y escribo estas líneas con enorme felicidad. Ahora sé que ese texto no iba a ser definitivo ni perfecto, pero su escritura iba a significar un gran aprendizaje, un conjunto de hallazgos desafiantes, un diálogo abierto y apasionante con distintas personas que me llenaría de gratitud.

Este libro fue posible por los apoyos materiales e institucionales que lo respaldaron. El Conicet, la Universidad de Buenos Aires la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de General Sarmiento me permitieron dedicarme a la investigación y a la docencia de forma continua. El Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) y el Instituto de Altos Estudios Sociales (UNSAM) fueron los estimulantes espacios en los que se inscribió mi trabajo en Buenos Aires, y el Centre Maurice Halbwachs de la École Normale Supérieur me abrió sus puertas y me brindó distintos recursos en París.

Mariana Heredia es para mí un ejemplo de inteligencia y calidez, una mentora comprometida y exigente que supo hacerme avanzar siempre un poco más de lo que creía posible. Su generosidad y su dedicación no conocen límite, sus objeciones son siempre estimulantes, y su confianza refuerza la mía. Le agradezco su rigurosidad desde que empecé a formarme, su sentido de la

responsabilidad y su amistad. Michel Offerlé enriqueció mi trabajo en todas sus etapas. Desde aquel primer almuerzo en 2008, en París construimos un vínculo de admiración y afecto. Su inquietud intelectual, sus consejos y críticas fueron un gran estímulo. Su generosidad para señalarme los matices de la lengua y la historia francesas, un tesoro. Alfredo Pucciarelli es un referente ineludible de mi trabajo, que supo transmitirme el compromiso con la investigación y con la realidad política argentina, el sentido crítico y la pasión por las ideas. Las largas discusiones en el Café del Lector o en El Galeón, las anécdotas de militancia y las charlas de literatura volvieron nuestro vínculo más entrañable. Le agradezco la compañía y la autonomía que supo brindarme, su confianza en mi trabajo y su disponibilidad permanente. Junto con ellos, Gabriel Vommaro es el cuarto de mis grandes mentores. Desde nuestro primer encuentro, cuando estaba muerta de miedo porque me iba a estudiar a Francia, hasta ahora emprendimos juntos muchas aventuras: investigaciones, escrituras, entrevistas, traducciones. Admiro profundamente su trabajo, pero quizás más todavía su forma de ser, su mirada sociológica para todo, su inteligencia, su sensibilidad, su generosidad y su humor.

Gracias a Claudio Benzecry, que fue el editor de lujo de este libro y me ayudó a mejorarlo con su lectura aguda y certera. El proceso fue desafiante y placentero porque él estaba del otro lado, con su erudición, olfato y generosidad. Gracias a Caty Galdeano de Siglo XXI por su calidez, su inteligencia, sus sugerencias atentas y cuidadosas. También a Marisa García Fernández por las correcciones y el trabajo en detalle sobe el texto.

Agradezco a los profesores que en distintas etapas marcaron mis inquietudes y me dieron sabios consejos: Ana Castellani, Paula Canelo, Marcela Ferrari, Federico Lorenc Valcarce, Jean-Michel Eymeri Douzans, Matías Landau, Sabina Frederic, Ariel Wilkis, Victoria Gessaghi, Florencia Luci, Carlos Vilas. A Martín Armelino le agradezco especialmente sus lecturas, sus consejos y su amistad. Gracias a Claudio Martyniuk, cuya cátedra de Epistemología de la carrera de Sociología de la UBA fue mi casa durante doce años.

Gracias a Carlos Fara y a Daniela Urribarri, mis antiguos jefes y siempre entusiastas consejeros. Los grupos de trabajo alentados por Michel Offerlé (el Groupe de Recherches Interdisciplinaires sur le Politique), Mariana Heredia (los Gajes del oficio) y Gabriel Vommaro (el Grupo de Estudios sobre Sociología Política) fueron espacios fundamentales de aprendizaje y vitalidad. Gracias a sus miembros por la generosa lectura de mi trabajo y por el clima inigualable para seguir pensando; en especial a Elsa Pereyra, Vilma Paura, Victoria Ortiz de Rozas, Francisco Longa, Alejandro Dulitzky, Gabriela Mattina, Marcos Finn, Lorena Cobe, Fernán Gallardou, Gisele Bilañski, Juan Grandinetti, Gastón Kneeteman, Nadia Tuchsznaider y Nahuel Dragún.

Muchas otras personas ayudaron a que esta investigación pudiera realizarse. Carlos Fara, Rafael Bielsa, Joaquín Da Rocha y Rubén Sutelman me ayudaron a abrir el campo. En el trabajo de archivo, que a veces es fascinante y otras, tedioso, conté con la ayuda de dos bibliotecarios generosos y ocurrentes: Jesús Monzón en el Fondo Documental CISEA-CESPA e Ignacio Mancini en el CDI del IIGG. Estoy asimismo profundamente agradecida a los distintos políticos y miembros de la burocracia del Ministerio del Interior que entrevisté. Sin el tiempo que me acordaron y sin su predisposición para contarme experiencias y reflexionar en voz alta, este trabajo hubiera sido imposible.

Mis amigos-colegas fueron los grandes compañeros de esta aventura. Estoy agradecida por su compañía, sus consejos, sus lecturas, por las charlas apasionadas sobre sociología, los asados, las guitarreadas, algunas tristezas y las muchas alegrías que compartimos en estos años. Gracias a Pamela Sosa, Pedro Blois, María Laura Anzorena, Gabriel Obradovich, Ignacio Mazzola, Rodolfo García Silva, Federico Escher, Pablo Bonaldi, Ana King y Daniel Alvaro. Gracias a Julia Gentile, Violeta Dikenstein, Humberto Cuccheti, Guido Giorgi, Gabriel Levita y Agustín Salerno, que en momentos y de maneras distintas me ayudaron a avanzar. A Pedro Blois le agradezco haber leído y corregido distintas partes con su lucidez, humor y complicidad. A Luisina Perelmiter, la generosidad y

el entusiasmo con que me acompañó desde la primera guía de entrevistas. Su inteligencia y su amistad fueron un regalo de estos años.

Mi papás, Gustavo Gené y Rosa Vila, me ayudaron de todas las formas imaginables. Les agradezco a ellos y a mis hermanos, Martín y Agustina, su amor incondicional. También a mis cuñados, Jesica Juri y Hernán Puente, y a mis sobrinos Milo, Maica, Tobi y Justi, por hacer la vida más linda. Gracias a Luli Zeballos por ser la mejor amiga imaginable, y a Luciana Piccirillo, Pato Edwards, Marcelo Beltrán, Beatriz Delpech, Juan Frenkel y Manu Soriano por miles de razones. Finalmente, Matías Lammens fue y es mi gran compañero. Escuchó con interés todas mis ideas, celebró cada avance, me sostuvo cuando hizo falta y hasta me hizo reír en los momentos difíciles. La vida dio unos cuantos vuelcos desde que este proceso empezó, y siempre compartirla con él fue una fiesta. Desde que llegó Ana, esa fiesta es más feliz.

Referencias

Aboy Carlés, Gerardo (1996), “De Malvinas al menemismo. Renovación y contrarrenovación en el peronismo”. Sociedad, 10: 5-31.

— (2001), Las dos fronteras de la democracia argentina: La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem. Rosario, Homo Sapiens.

— (2004), “Parque Norte o la doble ruptura alfonsinista”, en Marcos Novaro y Vicente Palermo (comps.), La historia reciente. Argentina en democracia. Buenos Aires, Edhasa, pp. 35-50.

— (2010), “Raúl Alfonsín y la fundación de la ‘segunda república’”, en Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), Discutir Alfonsín. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 67-84.

— (2013), “Después del derrumbe. Avatares de una construcción enraizada en la recuperación democrática”, en Sebastián Pereyra, Gabriel Vommaro y Germán Pérez (eds.), La grieta. Política, economía y cultura después de 2001. Buenos Aires, Biblos, pp. 81-90.

Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz (1991), ¿Ni olvido ni perdón? Derechos humanos y tensiones cívico-militares en la transición argentina. Buenos Aires, Cedes.

— (1995), “Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional”, en Carlos Acuña (comp.), La nueva matriz política argentina. Buenos Aires, Nueva Visión, pp. 153-202.

Acuña, Marcelo Luis (1984), De Frondizi a Alfonsín. La tradición política del radicalismo, vol. 2. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Adair-Toteff, Christophe (2005), “Max Weber’s Charisma”. Journal of Classical Sociology, 5(2): 189-204.

Agamben, Giorgio (2011 [2007]), “¿Qué es un dispositivo?”. Sociológica, 26(73): 249-264.

Aisicoff, Lucía (2017), “No es vanidad, es poder”, Anfibia, disponible en: <www.revistaanfibia.com/cronica/es-poder-no-vanidad>.

Alcántara Sáez, Manuel (2012), El oficio de político. Madrid, Tecnos.

Alfonsín, Raúl (2004), Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos. Buenos Aires, FCE.

Altamirano, Carlos (1987), “La Coordinadora: elementos para una interpretación”, en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.),

Ensayos sobre la transición democrática en Argentina. Buenos Aires, Puntosur, pp. 295-332.

— (2004), "'La lucha por la idea': el proyecto de la renovación peronista", en Marcos Novaro y Vicente Palermo (comps.), La historia reciente. Argentina en democracia. Buenos Aires, Norma, pp. 59-74.

Altman, David (2008), "Political Recruitment and Candidate Selection in Chile, 1990 to 2006: The Executive Branch", en Peter Siavelis y Scott Morgenstern (eds.), Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America. University Park, Pennsylvania State University Press, pp. 241-270.

Aquilino, Natalia, Agustina Suaya, Sofía Estévez y Federico Fascheri (2016), "20 años de rendir cuentas: los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso (1995-2015)". Documento de Políticas Públicas nº 170, Cippec, disponible en <www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1049.pdf>.

Armony, Víctor y Gabriel Kessler (2004), "Imágenes de una sociedad en crisis. Cuestión social, pobreza y desempleo", en Marcos Novaro y Vicente Palermo (comps.), La historia reciente. Buenos Aires, Edhasa, pp. 91-113.

Aron, Raymond (1965), "Catégories dirigeantes ou classe dirigeante?". Revue Française de Science Politique, 1(15): 7-27.

Aronskind, Ricardo y Gabriel Vommaro (comps.) (2010), Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario. Buenos Aires, Prometeo.

Austin, John L. (1962), How to do things with words. Óxford, Clarendon Press.

Auyero, Javier (1998), La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo. Buenos Aires, Manantial.

— (2006), “The Moral Politics of Argentine Crowds”, en Hank Johnston y Paul Almeida (eds.), Latin American Social Movements. Globalization, Democratization and Transnational Networks. Lanham (MD), Rowman & Littlefield Publishers, pp. 147-162.

Babb, Sarah (2012), “The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor”. Review of International Political Economy, 20(2): 268-297.

Bachelot, Carole (2011), “L’ethnographie des dirigeants de partis. Le cas du Parti Socialiste”. Genèses, 83: 118-132, disponible en <www.cairn.info>.

Balbi, Fernando Alberto (2007), De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo. Buenos Aires, Antropofagia.

Becker, Howard (2009 [1998]), Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales. Buenos Aires, Siglo XXI.

— (2012 [1963]), Outsiders. Hacia una sociología de la desviación. Buenos Aires, Siglo XXI.

Becker, Howard y otros (1961), Boys in White: Student Culture in Medical School. Chicago, Chicago Press.

Beliz, Gustavo (1986), Menem. Argentina hacia el año 2000. Buenos Aires, Galerna.

— (1988), CGT, el otro poder. Buenos Aires, Planeta.

— (1990), La Argentina ausente. Buenos Aires, Sudamericana.

— (1993), Vale la pena. Adiós a la vieja política. Buenos Aires, Sudamericana-Planeta.

Beltrán, Gastón (2005), Los intelectuales liberales. Poder tradicional y poder pragmático en la Argentina reciente. Buenos Aires, Eudeba-Libros del Rojas.

Beltrán, Mónica (2013), La Franja. De la experiencia universitaria al desafío del poder. Buenos Aires, Aguilar.

Benzecry, Claudio (2012), El fanático de la ópera. Etnografía de una obsesión. Buenos Aires, Siglo XXI.

Berardi, Adrián (2018), “La participación partidaria y el impacto de los contextos políticos. Un estudio de biografías militantes en Jujuy”. Estudios Sociales, 55: 11-26.

Berger, Peter y Thomas Luckmann (2011 [1967]), La construcción social de la realidad. Buenos Aires, Amorrortu.

Boelaert, Julien, Sébastien Michon y Étienne Ollion (2017), Métier: député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France. París, Raisons d’Agir.

Boivin, Mauricio, Ana Rosato y Fernando Balbi (2003), “Frasquito de anchoas, diez mil kilómetros de desierto… y después conversamos: etnografía de una traición”, en Ana Rosato y Fernando Balbi (eds.), Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social. Buenos Aires, Antropofagia, pp. 121-152.

Boltanski, Luc (2009), De la critique. París, Gallimard.

Bonvecchi, Alejandro (2002), “Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión. Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales”, en Marcos Novaro (comp.), El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad. Buenos Aires, Norma, pp. 107-193.

Bonvecchi, Alejandro y Vicente Palermo (2000), “En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos”. Revista Argentina de Ciencia Política, 6: 103-111.

Borón, Atilio (1995), “El experimento neoliberal de Carlos Saúl Menem”, en Atilio Borón y otros, Peronismo y menemismo. Buenos Aires, El Cielo por Asalto, pp. 59-80.

Borón, Atilio y otros (1995), Peronismo y menemismo. Buenos Aires, El Cielo por Asalto.

Botana, Natalio (2001), “Prólogo”, en Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (eds.), El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública pp. 12-19.

Botana, Natalio y Ana María Mustapic (1991), “La reforma constitucional frente al régimen político argentino”, en Dieter Nohlen y Liliana de Riz (comps.), Reforma institucional y cambio político. Buenos Aires, Legasa-Cedes, pp. 45-92.

Bourdieu, Pierre (1981), “La représentation politique”. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 36(1): 3-24.

— (1986), “L’illusion biographique”. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 62(1): 69-72.

— (1997), “Describir y prescribir: las condiciones de posibilidad y los límites de la eficacia política”, en Pierre Bourdieu, ¿Qué significa hablar?. Madrid, Akal, pp. 96-104.

— (2007 [1980]), El sentido práctico. Buenos Aires, Siglo XXI.

Brennan, James P. y Mónica B. Gordillo (1994), “Working Class Protest, Popular Revolt, and Urban Insurrection in Argentina: the 1969 ‘Cordobazo’”, Journal of Social History, 27(3): 477-498.

— (2008), Córdoba rebelde. El Cordobazo, el clasismo y la movilización social. La Plata, Editorial de la Campana.

Breuer, Stefan (1996), Burocracia y carisma. La sociología política de Max Weber. Valencia, Edicions Alfons El Magnànim.

Briquet, Jean-Louis (1994), “Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique”. Politix, 7(28): 16-26.

Caimari, Lila (2017), La vida en el archivo. Goces, tedios y desvíos en el oficio de la historia. Buenos Aires, Siglo XXI.

Callon, Michel (1998), “The embeddedness of economic markets in economics”, en Michel Callon (ed.), The Laws of the Markets. Óxford, Blackwell, pp. 1-58.

Calvo, Ernesto (2013), “El Congreso de la democracia: mayorías y consensos”. Revista SAAP, 7(2): 413-421, disponible en <revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v7-n2/calvo_congreso.pdf>.

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

Caminotti, Mariana (2013) “La representación política de las mujeres en el período democrático”. Revista SAAP, 7(2): 329-337, disponible en <revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v7-n2/caminotti.pdf>.

Camou, Antonio (1998), “Saber técnico y política en los orígenes del menemismo”. Perfiles Latinoamericanos, 12: 85-107.

— (2007), “El saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”, en Adolfo Garcé y Gerardo Uña (comps.), Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales. Buenos Aires, Prometeo, pp. 139-176.

Canelo, Paula (2011a), “Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989”. Polhis - Boletín Bibliográfico del Programa Buenos Aires de Historia Política, 7: 140-153.

— (2011b), “‘Son palabras de Perón’. Continuidades y rupturas discursivas entre peronismo y menemismo”, en Alfredo Pucciarelli

(coord.), Los años de Menem. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 71-111.

— (2014a), “Represión, consenso y ‘diálogo político’. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina”. Política/Revista de Ciencia Política, 52(2): 219-241.

— (2014b), “El gobierno de la Alianza y las Fuerzas Armadas. El comportamiento militar frente a la crisis de 2001”, en Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani (coords.), Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 131-160.

— (2018), “La H es muda pero habla. El relato público de Albano Harguindeguy sobre la represión y los desaparecidos (1976-2012)”. Ponencia presentada en el Segundo Seminario de Discusión “Investigaciones y debates sobre la palabra pública de los represores”, IDES, 22 p.

Canelo, Paula, Mariana Heredia, Mariana Gené y Pamela Sosa (2011), “Introducción. Perplejidades y persistencias del peronismo durante los años noventa”, en Alfredo Pucciarelli (coord.), Los años de Menem. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 11-19.

Canelo, Paula y Ana Castellani (2016), “Informe de investigación nº 1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri”. Observatorio de las Elites Argentinas, Idaes-Unsam, disponible en <www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>.

Cao, Horacio y Roxana Rubins (2008), “Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias”, en Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (eds.), El federalismo electoral

argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública, pp. 253-267.

Capalbo, Daniel y Gabriel Pandolfo (1992), Todo tiene un precio. Biografía no autorizada de José Luis Manzano. Buenos Aires, Planeta.

Carrizo, Carla (2011), “La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo”, en Andrés Malamud y Miguel de Luca (coords.), La política en tiempos de Kirchner. Buenos Aires, Eudeba, pp. 85-94.

Celesia, Felipe y Pablo Waisberg (2013), La Tablada. A vencer o morir. La última batalla de la guerrilla argentina. Buenos Aires, Aguilar.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2003), El Estado frente a la protesta social, 1996-2002. Buenos Aires, CELS-Siglo XXI.

Cerruti, Gabriela (1996 [1993]), El jefe. Vida y obra de Carlos Saúl Menem. Buenos Aires, Planeta Bolsillo.

Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez (2003), Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad. Santiago de Chile, serie de documentos Ilpes-Cepal.

Chamboredon, Hélène, Fabienne Pavis, Muriel Surdez y Laurent Willemez (1994), “S’imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l’usage de l’entretien”. Génèses, 16: 114-132, disponible en <www.persee.fr/doc/genes_1155-3219_1994_num_16_1_1251>.

Charosky, Hernán (2002), “Honestos y audaces: realizaciones y límites de la política anticorrupción”, en Marcos Novaro (comp.), El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad. Buenos Aires, Norma, pp. 195-251.

Cheresky, Isidoro (1999), “Elecciones internas de la Alianza. Aparatos partidarios y ciudadanía independiente”. Documento de trabajo nº 13, Instituto de Investigaciones Gino Germani.

— (2007), “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político”, en Isidoro Cheresky (comp.), La política después de los partidos. Buenos Aires, Prometeo, pp. 27-73.

Codato, Adriano y Luiz Domingos Costa (2011) “A profissionalização da classe política brasileira no século XXI. Um estudo do perfil sócio-profissional dos deputados federais (1998-2010)”. Ponencia presentada en el 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.

Colombo, Ariel y Palermo, Vicente (1985), Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Collovald, Annie (1988), “Identités stratégiques”. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 73(1): 29-40.

Corach, Carlos (2011), 18.885 días de política. Visiones irreverentes de un país complicado. Buenos Aires, Sudamericana.

Corrales, Javier (2010 [2002]), Presidentes sin partido. La política de las reformas económicas en Argentina y Venezuela en los años noventa. Buenos Aires, Siglo XXI.

Cremonte, Juan Pablo (2007), “El estilo de actuación pública de Néstor Kirchner”, en Eduardo Rinesi, Gabriel Nardachione y Gabriel Vommaro (eds.), Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente. Buenos Aires, UNGS-Prometeo, pp. 381-417.

Crenzel, Emilio (2008), “Nunca más. La investigación de la Conadep en la televisión”. Question, 1(18), disponible en <perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/591/502>.

Cuccheti, Humberto (2007), “De la resistencia peronista al comunitarismo católico: un linaje de conversión católica en trayectorias justicialistas”. Nuevo Mundo Mundos Nuevos, disponible en <nuevomundo.revues.org/index3847.html>.

— (2010), Combatientes de Perón, herederos de Cristo. Peronismo, religión secular y organizaciones de cuadros. Buenos Aires, Prometeo.

Damamme, Dominique (1992), “Le ‘service’ du Premier Ministre. Pour une analyse des conventions constitutionnelles”, en Bernard Lacroix y Jacques Lagroye (eds.), Le Président de la République, usage et genèse d’une institution. París, Presses de la FNSP, pp. 195-122.

— (1999), “Professionnel de la politique, un métier peu avouable”, en Michel Offerlé (dir.), La profession politique, XIXe - XXe siècles. París, Belin, pp. 37-67.

Damill, Mario y Roberto Frenkel (1990), “Hiperinflación en Argentina: 1989-1990”. Documentos del Cedes, 62, disponible en <repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3365/1/Doc_c62.pdf>.

Darmon, Muriel (2009 [2006]), La socialisation. París, Armand Colin.

De Blic, Damien y Cyril Lemieux (2005), “Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique”. Politix, 18(71): 9-38.

De la Torre, Carlos (2016), “Los avatares del carisma en el estudio del populismo latinoamericano”, en Álvaro Morcillo Laiz y Eduardo Weisz (eds.), Max Weber en Iberoamérica. Nuevas interpretaciones, estudios empíricos y recepción. México, FCE, pp. 415-438.

De Luca, Miguel (2011), “Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”, en

Andrés Malamud y Miguel de Luca (coords.), La política en tiempos de Kirchner. Buenos Aires, Eudeba, pp. 37-48.

De Luca, Miguel y Andrés Malamud (2018), “Políticos de profesión se buscan”. El Estadista, 171, disponible en <www.nuevospapeles.com/nota/10586-politicos-de-profesion-se-buscan>.

De Riz, Liliana (2000), La política en suspenso, 1966-1976. Buenos Aires, Paidós.

De Riz, Liliana y Catalina Smulovitz (1991), “Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino”, en Dieter Nohlen y Liliana de Riz (comps.), Reforma institucional y cambio político. Buenos Aires, Legasa-Cedes.

Demazière, Didier y Patrick Le Lidec (dirs.) (2014), Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Dikenstein, Violeta y Mariana Gené (2014), “De la creación de la Alianza a su vertiginosa implosión. Reconfiguraciones de los elencos políticos en tiempos de crisis”, en Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani (comps.), Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 35-79.

Dobry, Michel (1986), Sociologie des crises politiques. París, Presses de la FNSP.

Dogan, Mattei (1999), “Les professions propices à la carrière politique. Osmose, filières et viviers”, en Michel Offerlé (dir.), La profession politique, XIXe - XXe siècles. París, Belin, pp. 171-199.

Domínguez, Jorge I. (1997), Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

Dubar, Claude (2011 [2001]), La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles. París, Armand Colin.

Dubet, François (1994), Sociologie de l’expérience. París, Seuil.

Duhalde, Eduardo (2007), Memorias del incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia. Buenos Aires, Sudamericana.

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 Rousso (dirs.), La fabrique interdisciplinaire, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 47-58.

Dulong, Delphine y Frédérique Matonti (2008), “Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L’apprentissage des rôles au Conseil Régional d’Île-de-France”. Sociétés et Représentations, 24: 251-268, disponible en <www.cairn.info/revue-societes-et-representations-2007-2-page-251.htm>.

Escobar-Lemmon, Maria y Michelle M. Taylor-Robinson (2009), “Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets”. Political Research Quarterly, 62(4): 685-699.

Etchemendy, Sebastián (2001), “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”. Desarrollo Económico, 40(160): 675-706.

Etchemendy, Sebastián y Ruth Collier (2007), “Down but not out: Union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003-2007)”. Politics & Society, 35(3): 363-401.

Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo (1998), “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem”. Desarrollo Económico, 38(148): 559-590.

Fair, Hernán (2009), “La dinámica del sistema político durante el gobierno de Alfonsín”. Temas y Debates, 17: 35-67, disponible en <Users/Usuario/Desktop/Dialnet-LaDinamicaDelSistemaPoliticoDuranteElGobiernoDeAlf-3673421.pdf>.

Farinetti, Marina (2000), “Violencia y risa contra la política en el Santiagueñazo. Indagación sobre el significado de una rebelión popular”. Apuntes de Investigación del Cecyp, 6: 77-128.

Feierhed, Germán (2011), “El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008)”, en Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.), Los legisladores en el Congreso Argentino. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, pp. 113-137.

Feierstein, Daniel (2018), Los dos demonios (recargados). Buenos Aires, Marea.

Feld, Claudia (2002), Del estrado a la pantalla. Las imágenes del juicio a los excomandantes en Argentina. Madrid, Siglo XXI de España Editores.

Fernández, Aníbal (2011), Zonceras argentinas y otras yerbas. Buenos Aires, Planeta.

Ferrari, Alberto y Francisco Herrera (1987), Los hombres del presidente. Buenos Aires, Tarso.

Ferrari, Marcela (2008), Los políticos en la República radical. Prácticas políticas y construcción de poder (1916-1930). Buenos

Aires, Siglo XXI.

Ferraudi Curto, María Cecilia (2010), “No entendía nada de política. La salida política de un dirigente barrial a partir de la urbanización de una villa en La Matanza”. Apuntes de Investigación del Cecyp, 16/17: 149-171.

Frederic, Sabina (2004), Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires, Prometeo.

Freidenberg, Flavia y Steven Levitsky (2007), “Organización informal de los partidos en América Latina”. Desarrollo Económico, 46(184): 539-568.

Frenkel, Roberto y José María Fanelli (1987), “El Plan Austral: un año y medio después”. El Trimestre Económico, LIV: 55-117.

Fuentes, Carlos (2003), La Silla del Águila. Buenos Aires, Alfaguara.

Gaïti, Brigitte (2001), “Les inconstances politiques”. Politix, 14(56): 17-42.

Gallo, Darío y Gonzalo Álvarez Guerrero (2005), El Coti. Biografía no autorizada de Enrique Nosiglia. El dueño de todos los secretos. Buenos Aires, Sudamericana.

Gargarella, Roberto (2013), “La política en diálogo con el pasado (Argentina, 2001-2010)”, en Sebastián Pereyra, Gabriel Vommaro y Germán Pérez (eds.), La grieta. Política, economía y cultura después de 2001. Buenos Aires, Biblos, pp. 91-99.

Garrigou, Alain (1992), “Le président à l’épreuve du scandale. Déstabilisation apparente et consolidation fonctionnelle”, en Bernard Lacroix y Jacques Lagroye (eds.), Le Président de la République, usage et genèse d’une institution. París, Presses de la FNSP.

Gastañaga, Julieta (2008), “¿Qué es el trabajo político? Notas etnográficas acerca de militantes y profesionales de la política”. Cuadernos de Antropología Social, 27: 133-153.

Gaxie, Daniel (1994), “Le maire entre disciplines et libertés. Remarques sur les limites du travail politique”. Politix, 7(28): 140-148.

Geertz, Clifford (1996 [1968]), “El pensar en cuanto acto moral”, en Los usos de la diversidad. Buenos Aires, Paidós, pp. 38-63.

Gené, Mariana (2014), “Sociología política de las elites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas”. Revista de Sociologia e Política, 22(52): 97-119.

— (2019), “Ministerios políticos del gabinete nacional: perfiles y puertas de entrada al gobierno en democracia”, 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, 2019, pp. 209-233.

Gervasoni, Carlos (1997), “La sustentabilidad electoral de los programas de estabilización y reforma electoral: los casos de Argentina y Perú”. Ponencia presentada en el XX International Congress of the Latin American Studies Association, Guadalajara, México.

— (2011), “La política provincial es política nacional. Cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo”, en Andrés Malamud y Miguel de Luca (coords.), La política en tiempos de Kirchner. Buenos Aires, Eudeba, pp. 115-127.

Gibson, Edward (1997), “The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina”. World Politics, 49(339-370).

— (2007), “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”. Desarrollo Económico, 186(47): 163-191.

Gibson, Edward y Ernesto Calvo (1997), “Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina”. Ponencia presentada en el XX International Congress of the Latin American Studies Association, Guadalajara, México.

Giddens, Anthony (2011 [1984]), La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires, Amorrortu.

Goffman, Erving (1997 [1959]), La presentación de la persona en la vida cotidiana. Buenos Aires, Amorrortu.

Grandinetti, Juan (2015), "'Mirar para adelante'. Tres dimensiones de la juventud en la militancia de Jóvenes PRO", en Gabriel Vommaro y Sergio Morresi (eds.), "Hagamos equipo". PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina. Los Polvorines, UNGS.

Granovetter, Mark S. (1973), "The strength of weak ties". American Journal of Sociology, 78(6): 1360-1380.

Grimson, Alejandro (2019), ¿Qué es el peronismo? De Perón a Kirchner, el movimiento que no deja de conmover la política argentina. Buenos Aires, Siglo XXI.

Guber, Rosana (2001), "La entrevista etnográfica o el arte de la 'no directividad'", en La etnografía. Método, campo y reflexividad. Bogotá, Norma.

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2006), Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America. Baltimore, John Hopkins University Press.

Heredia, Mariana (2006), "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 (comp.), Los años de Alfonsín. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 153-198.

— (2011a), "La hechura de la política económica. Los economistas, la convertibilidad y el modelo neoliberal", en Alfredo Pucciarelli (coord.), Los años de Menem. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 179-220.

— (2011b), "Los centros privados de expertise en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor", en Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (comps.), Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina. Buenos Aires, Prometeo, pp. 297-338.

— (2015), Cuando los economistas alcanzaron el poder. O cómo se gestó la confianza en los expertos. Buenos Aires, Siglo XXI.

Heredia, Mariana y Mariana Gené (2009), "Atributos y legitimidades del gabinete nacional. Socio-historia de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009)". El Príncipe, 2: 109-135.

Heredia, Mariana, Mariana Gené y Luisina Perelmiter (2012), "Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional". Polhis - Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires Historia Política, 5(9): 284-290.

Herrera, Francisco (1985), ¿Qué es La Coordinadora?. Buenos Aires, Galerna.

Hilb, Claudia (1994), Promesa y política. Promesas traicionadas y transición democrática. Buenos Aires, Secretaría de Gestión Institucional, UBA.

Hurtado, Edison, Martín Paladino y Gabriel Vommaro (2018), “Las dimensiones del trabajo político: destrezas, escalas, recursos y trayectorias”. Iconos, 60(22): 11-29.

Iglesias Illia, Hernán (2016), Cambiamos, Mauricio Macri presidente. Día a día, la campaña por dentro. Buenos Aires, Sudamericana.

Ihl, Olivier (2002), “Socialisation et événements politiques”. Revue Française de Science Politique, 2-3: 125-144.

Ikonicoff, Moisés (1989), De la cultura de la renta a la economía de producción. Buenos Aires, Legasa.

Indec, Encuesta Permanente de Hogares.

Iribarne, Alberto, Entrevista archivo personal “Alberto Iribarne, JP Lealtad”, realizada el 28/8/2008.

Joignant, Alfredo (2011), “Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010)”, en Alfredo Joignant y Pedro Güell (comps.), Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010). Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.

Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tomassi (2001), “Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators”. Ponencia presentada en 2001 Meeting of the Latin American Studies Association, Washington DC.

Kerrouche, Éric (1997), “L’apprentissage du rôle de sous-préfet”. Politix, 38: 88-110.

Kirchner, Néstor y Torcuato Di Tella (2003), Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene. Buenos Aires, Galerna.

Lagroye, Jacques (1994 [1991]), Sociología política. Buenos Aires, FCE.

— (1994), “Être du métier”. Politix, 7(28): 5-15.

— (1997), “On ne subit pas son rôle”, Politix, 38: 7-17.

— (dir.) (2003), La politisation. París, Belin.

Lahire, Bernard (2002), Portraits sociologiques. Dispositions et variations individuelles. París, Nathan.

— (2011 [2001]), L’homme pluriel. Les ressorts de l’action. París, Fayard/Pluriel.

— (2016), Pour la sociologie. Et pour en finir avec une prétendue “culture de l’excuse”. París, La Découverte.

Lamont, Michèle (1992), Money, Morals & Manners. The culture of the French and the American upper-middle class. Chicago, The University of Chicago Press.

Lamont, Michèle y Virág Molnár (2002), “The Study of Boundaries in the Social Sciences”. Annual Review of Sociology, 28: 167-195.

Landi, Oscar (1987), “La crisis de abril”. Unidos, 15: 8-24.

Larraquy, Marcelo y Roberto Caballero (2000), Galimberti. De Perón a Susana, de Montoneros a la CIA. Buenos Aires, Norma.

Laurens, Sylvain (2007), “‘Pourquoi’ et ‘comment’ poser les questions qui fâchent? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des ‘imposants’”. Genèses, 69: 112-127.

Lefebvre, Rémi (2009), “Les défis méthodologiques de la sociologie historique des rôles politiques. Le cas du maire socialiste à Roubaix”, en François Buton y Nicolas Mathiot (dirs.), Pratiques et méthodes de la socio-histoire. París, PUF, pp. 107-123.

— (2010), “Se conformer à son rôle. Les ressorts de l’intériorisation institutionnelle”, en Jacques Lagroye y Michel Offerlé (dirs.), Sociologie de l’institution. París, 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.

Lemieux, Cyril (2007), “A quoi sert l’analyse des controverses?”. Mil neuf cent. Revue d’Histoire Intellectuelle, 1(25): 191-212, disponible en <www.cairn.info/revue-mil-neuf-cent-2007-1-page-191.htm>.

— (2008), “Scene change in French sociology? When American pragmatism refreshes the French durkheimian sociological tradition”, en L’il sociologique - Site official de l’Association pour la Défense des Sciences Sociales, disponible en <adss.unblog.fr/208/05/24/scene-change-in-french-sociology>.

Leuco, Alfredo y José Antonio Díaz (1987), Los herederos de Alfonsín. Buenos Aires, Sudamericana-Planeta.

Levitsky, Steven (2005), La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999. Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Levitsky, Steven y Victoria Murillo (2008), “Argentina: From Kirchner to Kirchner”. Journal of Democracy, 19(2): 16-30.

Lodola, Germán (2009), “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”. Desarrollo Económico, 49(194): 247-286.

— (2011), “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista”, en Andrés Malamud y Miguel de Luca (coords.), La política en tiempos de Kirchner. Buenos Aires, Eudeba, pp. 217-227.

López Echagüe, Hernán (2000), El hombre que ríe. Biografía política de Carlos Ruckauf. Buenos Aires, Sudamericana.

Lorenc Valcarce, Federico (1998), La crisis de la política en la Argentina. Buenos Aires, Ediciones de la Flor.

Luhmann, Niklas (2005), Confianza. Madrid, Anthropos.

Luna, Félix (2003), Los gobiernos radicales. Buenos Aires, Planeta-La Nación.

Lupu, Noam (2016), Party Brands in Crisis. Partisanship, Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America. Cambridge, Cambridge University Press.

Mahler, Matthew (2006), “Politics as Vocation: Notes Towards a Sensualist Understanding of Political Engagement”. Qualitative Sociology, 29: 281-300.

Malamud, Andrés (2018), El oficio más antiguo del mundo. Secretos, mentiras y belleza de la política. Buenos Aires, Capital Intelectual.

Manzano, Virginia (2009), “Un barrio, diferentes grupos: acerca de dinámicas políticas locales en el distrito de La Matanza”, en Alejandro Grimson, María Cecilia Ferraudi Curto y Ramiro Segura (comps.), La vida política en los barrios populares de Buenos Aires. Buenos Aires, Prometeo, pp. 267-294.

Markoff, John y Montecinos, Verónica (1994), “El irresistible ascenso de los economistas”. Desarrollo Económico, 133(34): 3-29.

Mathiot, Pierre y Frédéric Sawicki (1999), “Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993): recrutement et reconversion. Première partie: caractéristiques sociales et filières de recrutement”. Revue Française de Science Politique, 49(1): 3-30.

Menem, Carlos y Eduardo Duhalde (1989), La revolución productiva. De la Argentina especuladora a la Argentina del trabajo. Buenos Aires, Peña Lillo.

Merklen, Denis (2010 [2005]), Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003). Buenos Aires, Gorla.

Mosca, Gaetano (2006 [1896]), La clase política. México, FCE.

Murillo, Victoria (1997), “Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the Reshaping of Argentine Corporatism”, en Douglas A. Chalmers y otros, The New Politics of Inequality in Latin America. Óxford, Oxford University Press, pp. 72-94.

Mustapic, Ana María (2000), “‘Oficialistas y diputados’: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. Desarrollo Económico, 39(156): 571-595.

— (2005a), “El decisionismo de Kirchner”, en Eduardo Baistrocchi y otros, Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella-La Crujía, pp. 101-106.

— (2005b), “Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001”. Desarrollo Económico, 45(178): 59-76.

— (2013), “El semipresidencialismo a la argentina”. La Nación, 29/11/2013, disponible en <www.lanacion.com.ar/opinion/el-semipresidencialismo-a-la-argentina-nid1642919>.

Natanson, José (2018), ¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha. Buenos Aires, Siglo XXI.

Nemiña, Pablo (2014), “De la esperanza a la caída. El FMI y la Argentina en el ocaso de la convertibilidad”, en Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani (comps.), Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 215-246.

Novaro, Marcos (1994), Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993). Buenos Aires, Letra Buena.

— (1999), “Crisis y renovación de los partidos. Una perspectiva comparada sobre los años del menemismo”, en Juan Carlos Torre y otros, Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado. Buenos Aires, Norma, pp. 63-159.

— (2001), “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, pp. 59-108.

— (2002a), “Lo evitable y lo inevitable de la crisis”, en Marcos Novaro (comp.), El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad. Buenos Aires, Norma, pp. 9-30.

— (2002b), “La Alianza, de la gloria del llano a la debacle del gobierno”, en Marcos Novaro (comp.), El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad. Buenos Aires, Norma, pp. 31-105.

— (2006), Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner. Buenos Aires, Edhasa.

— (2010a), “Formación, desarrollo y declive del consenso alfonsinista sobre derechos humanos”, en Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), Discutir Alfonsín. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 41-65.

— (2010b), Historia de la Argentina 1995-2010. Buenos Aires, Siglo XXI.

Novaro, Marcos y Vicente Palermo (1998), Los caminos de la centroizquierda. Dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza. Buenos Aires, Losada.

— (2006 [2003]), La dictadura militar 1976-1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática. Buenos Aires, Paidós.

O'Donnell, Guillermo (1996), "Otra institucionalización", en Guillermo O'Donnell, Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires, Paidós, pp. 305-330.

— (1997), "¿Democracia delegativa?". Ágora, 5: 5-28.

Obradovich, Gabriel (2016), La conversión de los fieles. La desvinculación electoral de las clases medias de la Unión Cívica Radical. Buenos Aires, Teseo.

— (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, 2019, pp. 57-78.

Offerlé, Michel (1998), Sociologie des groupes d'intérêt. París, Montchrestien.

— (2004), Sociologie de la vie politique française. París, La Découverte.

— (2011), "Los oficios, la profesión y la vocación de la política". Polhis, 7: 84-99.

Ollier, María Matilde (2001), Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza. Buenos Aires, FCE.

Orlansky, Dora (1995), “Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)”. Cuaderno de Estudios Empresariales, 5: 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.

— (2001), “El Estado transversal”. Encrucijadas, 1(6), disponible en <cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/mu2693.pdf>.

Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996), Política y poder en el gobierno de Menem. Buenos Aires, Norma.

Palomino, Héctor (1987), “Los sindicatos bajo el gobierno constitucional: de la confrontación a la alianza”, en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.), Ensayos sobre la transición democrática en Argentina. Buenos Aires, Puntosur, pp. 175-194.

Passeron, Jean-Claude (1989), “Biographies, flux, itinéraires, trajectoires”. Revue Française de Sociologie, XXXI: 3-22, disponible en <www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1990_num_31_1_1077>.

Peabody, Robert, Susan Webb Hammond, Jean Torcom, Lynne P. Brown, Carolyn Thompson y Robin Kolodny (1990), “Interviewing political elites”. Political Science and Politics, 23(3): 451-455.

Perelmiter, Luisina (2012), “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”. Estudios Sociológicos, 30(89): 431-458.

— (2016), Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. Buenos Aires, Unsam Edita.

Pereyra, Elsa (2008), Política y burocracia en procesos de reforma de los estados provinciales en la década de 1990. Un análisis de los Programas Provincias I y II. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

Pereyra, Sebastián (2013a), Política y transparencia. La corrupción como problema público. Buenos Aires, Siglo XXI.

— (2013b), “El 2001 como acontecimiento y como proceso. Desestructuración social y crítica de la política”, en Sebastián Pereyra, Gabriel Vommaro y Germán Pérez (eds.), La grieta. Política, economía y cultura después de 2001. Buenos Aires, Biblos, pp. 53-65.

Pérez, Germán y Ana Natalucci (2010), “La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista”. América Latina Hoy, 54: 97-112, disponible en <revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/6957/6929>.

— (eds.) (2012), Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista. Buenos Aires, Nueva Trilce.

Perissinotto, Renato y Luciana Fernandes Veiga (2014), “Profissionalização política, processo seletivo e recursos partidários: uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010”. Opinião Pública, 20(1): 49-66.

Persello, Ana Virginia (2007), Historia del radicalismo. Buenos Aires, Edhasa.

Portantiero, Juan Carlos (1987), “La transición entre la confrontación y el acuerdo”, en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.), Ensayos sobre la transición democrática en Argentina. Buenos Aires, Puntosur, pp. 257-293.

— (2004), “Prólogo”, en Raúl Alfonsín, Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos. Buenos Aires, FCE, pp. 11-15.

Pucciarelli, Alfredo (2002), La democracia que tenemos. Buenos Aires, Libros del Rojas.

— (2006), “La República no tiene Ejército. El poder gubernamental y la movilización popular durante el levantamiento militar de Semana Santa”, en Alfredo Pucciarelli (coord.), Los años de Alfonsín. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 115-151.

— (2011), “Menemismo. La construcción política del peronismo neoliberal”, en Alfredo Pucciarelli (coord.), Los años de Menem.

Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 24-70.

— (2017), “El conflicto por ‘la 125’ y la configuración de dos proyectos prehegemónicos”, en Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani (comps.), Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 351-377.

Qués, María Elena (2014), “Sushi”, en Andreína Adelstein y Gabriel Vommaro (coords.), Diccionario del léxico corriente de la política argentina. Palabras en democracia (1983-2013). Los Polvorines, UNGS, pp. 340-342.

Quiroga, Hugo (2005), La Argentina en emergencia permanente. Buenos Aires, Edhasa.

Quirós, Carlos (1986), Guía Radical. Buenos Aires, Galerna.

Rapoport, Mario (2011), “Una revisión histórica de la inflación argentina y sus causas”, en Juan Manuel Vázquez Blanco y Juan Santiago Fraschina (comps.), Aportes de la Economía Política en el Bicentenario. Buenos Aires, Prometeo, pp. 135-165.

Reano, Ariana y Julia G. Smola (2013), “30 años de democracia. Debates sobre los sentidos de la política en la transición argentina”. Estudios, 29(enero-junio): 35-51.

Rinesi, Eduardo y Gabriel Vommaro (2007), “Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos”, en Eduardo Rinesi, Gabriel Nardachione y Gabriel Vommaro, Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente. Buenos Aires, UNGS-Prometeo, pp. 419-472.

Rocca Rivarola, Dolores (2014), “‘De Néstor y Cristina. De Perón y Evita’. Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy”. Ponencia presentada en las V Jornadas de Estudios Políticos, UNGS.

Rock, David (1992 [1977]), El radicalismo argentino 1890-1930. Buenos Aires, Amorrortu.

Rodrigo, Cintia (2011), “Notas sobre la autonomía provincial en contextos de inestabilidad política”. Trabajo y Sociedad, 16(XV): 299-308.

Rodríguez, Jesús y Alejandro Bonvecchi (2004), “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina”. Documento Cepal - Serie Macroeconomía del desarrollo, 32: 56, disponible en <repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5397/1/S0412931_es.pdf>.

Romero, José Luis (1992 [1956]), Las ideas políticas en Argentina. Buenos Aires, FCE.

Romero, Luis Alberto (2004), “Veinte años después: un balance”, en Marcos Novaro y Vicente Palermo (comps.), La historia reciente. Argentina en democracia. Buenos Aires, Edhasa, pp. 271-282.

Russo, Sandra (2011), La presidenta. Historia de una vida. Buenos Aires, Sudamericana.

Sanguiao, Osvaldo (1998), Diccionario de ministros. De Urquiza a Menem. Buenos Aires, Dunken.

Sarlo, Beatriz (2011), Kirchner 2003-2010. La audacia y el cálculo. Buenos Aires, Sudamericana.

Scherlis, Gerardo (2009), “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, disponible en <www.researchgate.net>.

— (2012), “Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista”. América Latina Hoy, 62: 47-77, disponible en <revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/9344/9650>.

Semán, Ernesto (1999), Educando a Fernando. Cómo se construyó De la Rúa presidente. Buenos Aires, Planeta.

Serrafero, Mario (2005), Exceptocracia, ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia. Buenos Aires, Lumière.

— (2007), “La intervención federal en Argentina. Experiencia y jurisprudencia”. Documento de trabajo, Universidad Argentina de la Empresa.

Sidicaro, Ricardo (1995), “Poder político, liberalismo económico y sectores populares en la Argentina, 1989-1995”, en Atilio Borón y otros, Peronismo y menemismo. Buenos Aires, El Cielo por Asalto, pp. 119-156.

— (2002), Los tres peronismos. Estado y poder económico, 1946-1955/ 1973-1976/ 1989-1999. Buenos Aires, Siglo XXI.

Simmel, Georg (2002 [1903]), “La metrópoli y la vida mental”, en Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos escogidos. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 388-402.

— (2010 [1908]), Sociologie. Études sur les formes de la socialisation. París, PUF.

Smulovitz, Catalina (2010), “Prefacio. La ilusión del momento fundante”, en Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), Discutir Alfonsín. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 9-11.

Soprano, Germán (2009), “Recorriendo el espinel de la política. Identidades, redes y escenarios políticos nacionales, provinciales y municipales en el peronismo”, en Sabina Frederic y Germán

Soprano (comps.), Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina. Los Polvorines, UNGS-Prometeo, pp. 145-181.

Sosa, Pamela (2014), La génesis, el ascenso y la reproducción de poder político del Frente para la Victoria en Santa Cruz, 1888-2003. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FCS-UBA.

Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2003), Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Buenos Aires, Biblos.

Tarruela, Alejandro (2005), Guardia de Hierro. Buenos Aires, Sudamericana.

Thuderoz, Christian (1999), “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, pp. 1-25.

Thwaites Rey. Mabel y Andrea López (eds.) (2005), Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires, Prometeo.

Torre, Juan Carlos (1991), “América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 74: 145-161.

— (1995), “De la utopía democrática a la democracia argentina”. Ágora, 2: 177-181.

— (1999), “El peronismo como solución y como problema”, en Juan Carlos Torre y otros, Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado. Buenos Aires, Norma, pp. 41-50.

— (2003), “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”. Desarrollo Económico, 42(168): 647-665.

— (2005), “La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista”, en Eduardo Baistrocchi y otros, Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella-La Crujía, pp. 13-28.

Vargas Llosa, Mario (1993), El pez en el agua. Barcelona, Seix Barral.

Verbitsky, Horacio (1991), Robo para la Corona. Buenos Aires, Planeta.

Vezzetti, Hugo (2009), Sobre la violencia revolucionaria. Buenos Aires, Siglo XXI.

Vommaro, Gabriel (2017), La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder. Buenos Aires, Siglo XXI.

Vommaro, Gabriel y Hélène Combes (2016), El clientelismo político, desde 1950 hasta nuestros días. Buenos Aires, Siglo XXI.

Vommaro, Gabriel, Sergio Morresi y Alejandro Belloti (2015), Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar. Buenos Aires, Planeta.

Vommaro, Gabriel y Julieta Quirós (2011), "'Usted vino aquí por su propia decisión': repensar el clientelismo en clave etnográfica". Desacatos, 36, pp. 65-84, disponible en <www.redalyc.org/articulo.oa?id=13920696005>.

Walger, Sylvina (1990), Pizza con champán. Crónica de la fiesta menemista. Buenos Aires, Espasa Calpe.

Weber, Max (2002 [1919]), "La política como vocación", en El político y el científico. Buenos Aires, ACeditores.

— (2005 [1922]), Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. México, FCE.

Yabkowski, Nuria (2014a), "K", en Andreína Adelstein y Gabriel Vommaro (coords.), Diccionario del léxico corriente de la política argentina. Palabras en democracia (1983-2013). Buenos Aires, UNGS-Prometeo, pp. 226-229.

— (2014b), "Pingüino", en Andreína Adelstein y Gabriel Vommaro (coords.), Diccionario del léxico corriente de la política argentina.

Palabras en democracia (1983-2013). Buenos Aires, UNGS-Prometeo, pp. 282-284.

Zeller, Norberto (2005), “El empleo público nacional. Estudio de sus principales transformaciones”, 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. 173-190.