

Negociación política y confianza.

El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo

Mariana Gené

(CONICET/IIGG-UBA)

Resumen

A lo largo de todo el siglo XX el Ministerio del Interior ocupó un lugar central en relación a la investidura del Estado, la negociación con los distintos actores políticos y la intervención sobre coyunturas críticas. Particularmente situado en la tensión entre Estado y gobierno, se trata de un espacio fundamental para comprender el trabajo político cotidiano y la construcción de gobernabilidad a través de acuerdos y vínculos de confianza.

Este artículo reconstruye sus principales atributos y destrezas, y se interroga sobre aquellos espacios que a través del tiempo comparten o disputan su importancia. En un primer momento se da cuenta de la singularidad del ministerio en el gabinete nacional, historizando algunos de sus ámbitos de intervención e interlocutores así como los instrumentos que lo hacen un poderoso organismo de negociación y arquitectura política. En un segundo momento se identifican los saberes y capacidades que se despliegan en este espacio, atendiendo a la vez a su valoración en la prensa y a los principios de evaluación que aplican sus propios protagonistas. Finalmente, se reflexiona sobre el desajuste entre elites de posición y elites de función o decisión a partir del solapamiento entre los desafíos de este ministerio y otros espacios fuertemente políticos del Poder Ejecutivo.

Palabras clave: Ministerio del Interior - Negociación política - Confianza - Elites políticas - Jefatura de Gabinete.

Abstract

Throughout the twentieth century, the Ministry of Internal Affairs held a central place in the negotiation with several political agents and the intervention on critical moments. Particularly located in the intersection between state and government, it is a fundamental space to understand the everyday political work and the construction of governance through agreements and bonds of trust. This article analyses its attributes and skills, as well as the characteristics of those spaces that tend to share or dispute its importance. At first, we show the outstanding place of the ministry in the national cabinet by analyzing the evolution of its areas of intervention and the tools that make it a powerful organism of negotiation and political architecture. Then, we identify the practical knowledge and skills that are displayed in this space. Finally, we reflect on the gap between the “position” elites and “decision” or “function” elites, by showing the overlapping between the challenges of this ministry and those of other political areas of the executive branch.

Keywords: Ministry of Internal Affairs - Political negotiation - Trust - Political elites - *Jefatura de Gabinete*.

El “ministerio político”, en la intersección entre Estado y gobierno

A lo largo de todo el siglo XX el Ministerio del Interior ocupó un lugar central en relación a la investidura del Estado, la negociación con los distintos actores políticos y la intervención sobre coyunturas críticas. Si bien sus tareas y desafíos tienden a ser poco conocidos en el espacio público, la importancia que le acuerdan los protagonistas es mayor y se trata del “organismo político por excelencia”¹ dentro del Poder Ejecutivo, que articula los vínculos con los partidos, los gobernadores provinciales y funciona como vocero del gobierno ante los medios de comunicación.

Cierto, como el resto de los ministerios se trata de un lugar de tensión entre la inercia de la administración pública y el carácter imprevisto de la coyuntura política, entre la relativa estabilidad de sus estructuras institucionales y la impronta de quienes las habitan y hacen existir. Está atravesado además por otras tensiones: quien ocupa el puesto de ministro enlaza la voluntad del presidente, que es quien lo designa en su mandato, y la relativa autonomía que pueden arrogarse dirigentes políticos de larga trayectoria. Pero además esta posición no detenta los mismos atributos y recursos a través del tiempo y sus espacios de intervención pueden superponerse con los de otros hombres fuertes del Poder Ejecutivo.

En cualquier caso, en la historia argentina este ministerio ha revestido una importancia central dentro del gabinete nacional. Dicha relevancia es subrayada desde el momento mismo en que los ministros son puestos en funciones, ya que por mandato constitucional el responsable de Interior es el primero en asumir cuando el presidente toma juramento a los ministros. A lo largo del siglo XX ha sido también el responsable de poner en funciones a gobernadores provinciales y otras autoridades locales. Asimismo, a partir de los diarios publicados en las semanas de asunción de los miembros del gabinete nacional entre 1930 y 2009 puede advertirse la fuerte visibilidad de este ministro en la prensa, que se revela central y constante a través del tiempo, siendo solamente superada –y con creces– desde mediados de siglo por el ministro de Economía.²

Esta jerarquía protocolar se correspondió con una jerarquía de poder, ya que desde este espacio estatal se manejaron temas tan disímiles como la aprobación del estatuto de los partidos políticos o la proscripción de los mismos, la organización de las elecciones, las intervenciones federales ante crisis provinciales y la negociación de leyes fundamentales para el Poder Ejecutivo. Desde 2007, de acuerdo a la Ley de Ministerios,³ esta cartera posee una responsabilidad determinante en el gobierno político interno y el resguardo del régimen republicano, representativo y federal. En particular tiene a su cargo las relaciones con los gobiernos provinciales y es responsable de mediar en las relaciones interjurisdiccionales. Participa también en la evaluación de la estructura económica-financiera de las provincias y regiones del país y ejecuta la intervención del Gobierno Federal en las provincias en estado de crisis.⁴ En el plano político-institucional, entiende en las propuestas de reforma de la Constitución, la declaración del estado de sitio y sus efectos, o la concesión del derecho de asilo político, además de tener a su cargo los actos de carácter patriótico, feriados, custodia de emblemas o

¹ Oszlak, O. (2000) “El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina”, *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, p. 5.

² Cfr. Heredia, M. y M. Gené (2009) *op. cit.*

³ Ley de Ministerios n° 26.338/2007

⁴ Para un detalle de las intervenciones federales a las provincias y su sustento jurídico desde la consolidación del Estado argentino hasta la actualidad, cfr. el primer capítulo de Serrafiero, M. (2005) *Exceptocracia, ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*. Buenos Aires: Lumière.

símbolos nacionales y emplazamiento de monumentos. Es también responsable de la programación y ejecución de la legislación electoral, el funcionamiento de los partidos políticos y su financiamiento.

Además de estas atribuciones sobre las elecciones, las provincias y el despliegue simbólico y material del Estado Nacional, el Ministerio del Interior estuvo tradicionalmente a cargo de la seguridad interna y el manejo de las fuerzas de policía, aunque esta responsabilidad histórica se vio alterada de acuerdo al poder de negociación de algunos ministros. En efecto, si bien en la actualidad existe un ministerio específico que alberga a la policía federal –el Ministerio de Seguridad, creado en 2010–, históricamente su manejo fue atribuido al Ministerio del Interior, que encontró en dicha función una parte sustancial de su magnitud y la envergadura de su presupuesto. Sin embargo, en ciertas épocas se desplazó esta función al Ministerio de Justicia, con argumentos formales referidos a la óptica de derechos que debía regir la seguridad ciudadana pero vinculados en la práctica al perfil de los ministros que ocuparon dichas carteras.⁵

Una forma de aproximarse a la capacidad de acción de las distintas instancias estatales es observando los instrumentos de los que disponen y el margen de acción que tienen sobre los mismos, que pueden ser altamente robustos o relativamente plásticos.⁶ ¿Con qué herramientas cuenta este ministerio y cómo dilatan o constriñen sus márgenes de acción sus ocupantes? Si bien a partir de la reforma del Estado emprendida a principios de la década del noventa el Estado central se redujo fuertemente, privatizando empresas públicas y descentralizando los sistemas de salud y educación hacia los niveles provinciales, el Ministerio del Interior creció tanto en términos relativos como absolutos, en un proceso que ha sido calificado como “inflación política”.⁷ En el marco de esta profunda metamorfosis del Estado, el ministerio devino “un poderoso órgano de vinculación política, técnica y financiera con los gobiernos provinciales y municipales”.⁸ En efecto, por un lado tuvo la responsabilidad, junto con el Ministerio de Economía, de negociar los pactos fiscales con las provincias⁹ y por otro detentó el manejo de una cantidad importante de recursos económicos a través de los controversiales Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Se trata de un fondo creado por ley en 1988 que representa el 1% de los fondos coparticipables y que el Estado nacional, a través del Ministerio del Interior, tiene la facultad de repartir entre las provincias en base a lo que identifique como “situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales”.¹⁰ Así, si los pactos fiscales establecen porcentajes fijos y automatismos (relativos, es cierto) para el reparto de dinero entre las distintas provincias, los ATN

⁵ El ejemplo más cercano en el tiempo es el de Anibal Fernández, ministro del Interior durante toda la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), que pasa a la cartera de Justicia al iniciarse la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner en diciembre de 2007, llevando consigo la responsabilidad sobre la policía y alterando el nombre de este ministerio a Justicia, *Seguridad y Derechos Humanos*.

⁶ Cfr. Lascoumes, P. y L. Simard (2011), “L’action publique au prisme des instruments”. *Revue Française de Science Politique* 1 (61): 5-22; Lascoumes, P. y P. Le Galès (dir.) (2005) *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.

⁷ Orlansky, D. (1995) “Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)”. *Cuaderno de Estudios Empresariales* 5: 375-403.

⁸ Oszlak (2000) *op. cit.* p. 7.

⁹ Cfr. Falletti, T. (2004) “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales”, en A. Clemente, y C. Smulovitz (dir.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: IIED-AL, pp. 7-38.

¹⁰ *Boletín Oficial*, 26/1/1988.

representan prendas de negociación política con los poderes territoriales.¹¹ Vehículo a la vez de asistencia, persuasión y cooptación, este instrumento hace de la cartera de Interior un potente organismo de negociación y arquitectura política.

De este modo, el ministerio del Interior conjuga a la vez las atribuciones asignadas por la normativa que remiten a la estabilidad de la intervención estatal con el trabajo político y la construcción de poder del partido en el gobierno. En efecto, en un nivel menos formalizado esta cartera gestiona la negociación de leyes importantes para el Poder Ejecutivo con los representantes de las dos cámaras del Congreso y funciona como mediación de múltiples acuerdos entre los partidos mayoritarios; intenta instalar y legitimar la agenda de gobierno ante los medios de comunicación y se ocupa de construir alianzas y asegurar apoyos de cara a las elecciones.

Entre sus interlocutores fundamentales se encuentran, además de los principales dirigentes de los partidos políticos y los gobernadores provinciales e intendentes municipales, los medios de comunicación y los principales formadores de opinión. En este sentido, sus responsabilidades, ámbitos de intervención e interlocutores lo hacen un espacio fuerte de la política, un ministerio que a la vez mide el pulso político y apuesta a generarlo.

Sin embargo, no todo es política e intervención sobre la coyuntura en este ministerio. Entre sus áreas más burocráticas y rutinizadas se encuentran el Registro Nacional de las Personas, que centraliza los temas de población (inscripción, emisión de documentos), la Dirección de Migraciones, el empadronamiento de los ciudadanos para los actos electorales, la preservación y organización del Archivo General de la Nación y el área de emergencias, que atiende situaciones extraordinarias como incendios e inundaciones en todo el territorio nacional. Pero si la tensión entre inercia burocrática y voluntad política está presente en todas las carteras ministeriales, el Ministerio del Interior, por sus propias tareas y por sus modos de reclutamiento, ha tendido a separar fuertemente estos espacios más rutinarios del resto de su actividad. En este sentido, ciertos espacios con fuerte tradición burocrática gozan de relativa autonomía de cara a las distintas gestiones gubernamentales pero por fuera de ellos predominan altos niveles de informalidad y desajuste entre las funciones declaradas y las tareas que se llevan a cabo en un ministerio donde se “hace política” todo el tiempo.

Particularmente situado en la tensión entre Estado y gobierno, se trata de uno de los espacios fundamentales para comprender el trabajo político cotidiano y la construcción de gobernabilidad a través de acuerdos y vínculos de confianza. Más aún, en tanto los partidos pierden organicidad a partir de las sucesivas “crisis” o “metamorfosis” de la representación y los actores políticos territoriales ganan preeminencia desde la reforma del Estado operada a inicios de la década del '90, este espacio de “armado” político adquiere una relevancia singular.¹²

¹¹ El manejo de estos fondos estuvo recurrentemente rodeado de denuncias y escándalos. Por su parte, un detallado análisis de Cetrángolo y Jiménez apunta la particularidad de su distribución: durante el gobierno de Carlos Menem su provincia natal, La Rioja, recibió el 26.5% de estos recursos, mientras que el resto de las 22 provincias (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no está comprendida en este cálculo) recibieron entre el 1.3% y el 5.9% de los mismos (Cetrángolo, O. y J. P. Jiménez (2003) *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*. Santiago de Chile: Serie de documentos ILPES-CEPAL, pp. 51-52).

¹² Sobre el poder de los actores políticos provinciales y locales en un sistema político federal así como los desafíos que éste implica tanto para los partidos políticos como para quienes ocupan el gobierno nacional, cfr. Scherlis, G. (2009) “El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos”, en I. Cheresky (comp..) *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 131-160.

Destrezas y desafíos del Ministerio del Interior: confianza, negociación, estrategia

¿Cuáles son los saberes y competencias jerarquizados en este espacio? ¿Qué tipo de trayectorias detentan sus miembros en el tiempo y qué tan estables o cambiantes son las mismas? ¿De qué manera se enlazan estas trayectorias y destrezas para enfrentar los desafíos del ministerio político del gabinete nacional?

En un país fuertemente presidencialista,¹³ la cercanía y la confianza con el Presidente constituyen elementos centrales para explicar el poder de un ministro político. Ciertamente, las primeras y segundas líneas de los ministerios no acceden a sus puestos por medio de elecciones y su legitimidad no descansa en los votos sino que están allí en virtud de la confianza presidencial y los equilibrios de poder al interior de un entramado partidario. Las distintas definiciones nativas que catalogan a los ministros como “emisario”, “mano derecha” o “delegado” del presidente evocan constantemente esta *última ratio* que representa el titular del Ejecutivo.

Distintos relatos circulan sobre los presidentes que acordaron mayor o menor margen de acción a sus ministros. Así, los propios actores reivindicaban o discuten la impronta de los gabinetes más recientes y su funcionamiento contraponiendo las distintas experiencias desde el reestablecimiento de la democracia. De este modo, sobre el alfonsinismo señalan la existencia de “equipos amplios de trabajo, cuadros del partido e intelectuales orgánicos”.¹⁴ Del menemismo, por su parte, se rescata la existencia y periodicidad de las reuniones de gabinete así como su propia conformación: “Menem tenía mucha seguridad y no temía nombrar ministros de alto perfil porque no lo opacaban”, con el estilo del kirchnerismo (“no existen las reuniones de gabinete”). De la administración Kirchner, en cambio, los detractores objetan la ausencia de delegación, afirmando “en el límite él era el ministro de Economía y de todo”. Objeto de debate periodístico y de disputas en el espacio público, las virtudes de una restringida o amplia capacidad de decisión de los ministros en relación al presidente es retomada en los libros recientes de dos exministros arquetípicos del pasado reciente: Carlos Corach y Aníbal Fernández.¹⁵

A su vez existen diversos indicadores de la “llegada” al presidente y de la relativa autonomía que la misma otorga, que los políticos en este ministerio saben ejercer y sus interlocutores saben medir: la posibilidad de designar a sus propios equipos en las Secretarías y Subsecretarías a su cargo, el manejo *efectivo* de los resortes de poder que corresponden a esta institución o la participación en la “mesa chica” de las decisiones son algunos de ellos.

Pero no sólo la confianza y el reconocimiento del Presidente se recortan como atributos jerarquizados para desempeñarse en estos cargos. Dado que el principal desafío de este ministerio reside en la negociación con actores de distintos niveles y signos partidarios, un

¹³ Objeto recurrente de la ciencia política argentina, el fuerte presidencialismo de este régimen político ha sido señalado aludiendo a la concentración de poder en el Ejecutivo, la personalización y el desequilibrio entre los poderes o la proliferación de los decretos de necesidad y urgencia. Cfr., entre otros, Quiroga, H. (2005) *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa; Novaro, M. (2001) “El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia”, en I. Cheresky e I. Pousadela (comp.) *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Paidós, pp. 59-108; Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (2000) “Executive-Legislative Relationship in Argentina: From Menem’s *decretazo* to a new style?”, en *Argentina 2000: Politics, Economy, Society and International Relations*. University of Oxford.

¹⁴ Nos basamos aquí en las entrevistas en profundidad realizadas en el marco de mi tesis doctoral; entre mayo de 2009 y septiembre de 2011 realizamos 35 entrevistas a ex ministros, secretarios y subsecretarios de Estado de las distintas gestiones que estuvieron al frente del Ministerio entre 1983 y 2007. Asimismo, realizamos 5 entrevistas de control entre los miembros de su burocracia.

¹⁵ Cfr. Corach, C. (2011) *18.885 días de política. Visiones irreverentes de un país complicado*. Buenos Aires: Sudamericana; Fernández, A. (2011) *Zonceras argentinas y otras yerbas*. Buenos Aires: Planeta.

requisito primordial es conocer las reglas y manejar los códigos tácitos de estos sistemas de relaciones. En este sentido, quienes han ocupado los puestos más altos del Ministerio del Interior desde el retorno de la democracia detentan un saber que se sedimenta a través de años de experiencia y que se condensa en la fórmula breve empleada por los propios protagonistas: “venir de la política”. Las largas trayectorias en el mundo de la política garantizan un conocimiento del funcionamiento del Estado y el manejo de las instituciones pero también una cercanía con los diversos actores políticos que es decisiva para entablar diálogos, negociar y cerrar acuerdos.

Sin gran sorpresa entonces, el reclutamiento de este ministerio se ha operado consistentemente al interior de los partidos políticos, recurriendo a dirigentes con extensas trayectorias tanto en la militancia como en cargos electivos o de designación política. Si otros ministerios conocieron variaciones en su tipo de reclutamiento, alternando por ejemplo en el ministerio económico a especialistas con militancia en los partidos y a técnicos provenientes de fundaciones privadas o *think tanks*,¹⁶ este reclutamiento del ministro político al interior de los partidos fue estable a lo largo de todo el siglo XX. Así, desde 1930 el 76% de los ministros del Interior de gobiernos democráticos habían sido antes parlamentarios en el nivel nacional o provincial, gobernadores o ministros provinciales, o bien titulares de cargos relevantes en la estructura de los partidos mayoritarios. Por su parte, en los contextos de mayor inestabilidad institucional, como en el gobierno de María Estela Martínez de Perón, el ministerio también fue conducido por militares (es el caso de Alberto Rocamora en 1974 y Vicente Damasco en 1975) y durante los gobiernos de facto las designaciones en este cargo fueron menos constantes, alternando entre militares, abogados sin credenciales políticas reconocibles y –en menor medida– políticos de carrera. Finalmente, desde el restablecimiento de la democracia el reclutamiento político se vio reforzado y la cartera fue confiada exclusivamente a profesionales de la política de extensas carreras y a hombres de confianza del Presidente.

En este sentido, sólo dos de los ministros de este último período, por distintas razones, no detentaban casi cargos públicos en su carrera antes de llegar a la cúspide del ministerio: Enrique Nosiglia (ministro del Interior entre septiembre de 1987 y mayo de 1989) y Gustavo Béliz (ministro del Interior entre diciembre de 1992 y agosto de 1993). El primero de ellos, históricamente reticente a los cargos públicos si bien fundamental en el armado de la Unión Cívica Radical y en su relación con el peronismo y otros actores de poder, había ocupado en cambio numerosos puestos de responsabilidad en el seno del partido. Por su parte, Gustavo Béliz, aún muy joven, había desarrollado una carrera más similar a la de un *outsider*, trabajando en medios periodísticos y ocupando sólo un cargo de Secretario en el período inmediatamente anterior a su llegada al puesto de ministro con 29 años. Ciertamente, ambos casos son excepcionales en su relativa ausencia de cargos formales antes de ser ministros pero también lo son en el paroxismo de su proximidad al presidente: confidentes y consejeros fundamentales, iniciaron su carrera política al calor del ascenso de Raúl Alfonsín y Carlos Menem, respectivamente, con quienes mantenían relaciones casi filiales.

Destreza central para conducir el ministerio político, la habilidad para la negociación encuentra sus condiciones de posibilidad en la *autoridad* frente a los interlocutores para ejercer el poder y la capacidad de inspirar su *confianza* y mantenerla en el tiempo. Ya no se trata sólo de la confianza presidencial sino además de aquella que acuerdan los múltiples interlocutores de este espacio fuerte de la política. En un ministerio donde numerosos acuerdos se llevan a cabo de manera informal o incluso secreta,¹⁷ la confianza deviene esencialmente un reductor de incertidumbre. Según la célebre formulación de Simmel, la confianza es “una hipótesis sobre una conducta

¹⁶ Cfr. Mariana Heredia, en este dossier.

¹⁷ Cfr. Pucciarelli, A. (2002) *La democracia que tenemos*. Buenos Aires: Libros del Rojas.

futura”,¹⁸ que permite prever con mayor o menor certeza las conductas de los otros y fundar las propias prácticas en base a esas expectativas. La capacidad de alcanzar acuerdos informales descansa entonces sobre este conocimiento recíproco y el saber que otorga sobre las posibles acciones por venir. De este modo, la confianza en el ministerio político es un elemento central que suscita evaluaciones muchas veces compartidas entre aliados y adversarios, y funda reputaciones que los actores movilizan constantemente: “leal” o “traidor”, “con o sin códigos”, “confiable”, “cumplidor”.

Por último, entre los saberes difícilmente formalizables que se consolidan en estos recorridos se cuentan la capacidad de movilizar apoyos y lealtades en distintos puntos del territorio y la astucia para definir estrategias. En tiempos de inestabilidad institucional o crisis políticas, distintos ensamblajes son posibles frente al desafío de garantizar la gobernabilidad. Entre las principales competencias del Ministerio del Interior se destaca entonces la capacidad de amalgamar acuerdos y controlar la incertidumbre en las múltiples coyunturas de conflicto que atraviesan los gobiernos. Poder gestionar las crisis y prever estrategias alternativas cuando las opciones disponibles no abundan son así parte de las destrezas menos “técnicas” pero más “racionales” en este espacio. El ministerio político 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.

Se trata entonces de una ventana pertinente para pensar la política en el Estado y la imbricación entre partidos y aparato estatal, así como la plasticidad de ciertas reglas e instrumentos de intervención y el uso que hacen de ellos sus ocupantes.

Los hombres fuertes del Poder Ejecutivo: desajustes y solapamientos

Si a lo largo del tiempo asistimos a la creación de distintas carteras para conducir los asuntos económicos,¹⁹ Interior fue casi invariablemente el único ministerio dedicado a la cuestión política, con la sola excepción de la creación del Ministerio de Asuntos Políticos durante la segunda presidencia de Perón y su fusión con Justicia durante esa presidencia y la de Lonardi. Sin embargo, sus funciones, prerrogativas y ámbitos de intervención y negociación serían disputados y solapados con otros espacios del Ejecutivo.

En efecto, atender a la historicidad del ministerio político permite dar cuenta de una institución en proceso, que fue singularmente poderosa durante el menemismo (1989-1999) y mantuvo muchos de sus pilares de poder hasta 2007 pero que luego comenzó a ver erosionados algunos de esos mecanismos. Se trata de una institución que al perder sus atribuciones sobre la policía se concentra en las funciones políticas, pero ellas mismas son también atendidas por otros espacios fuertes del Poder Ejecutivo: la Jefatura de Gabinete, la Secretaría Legal y Técnica, la Secretaría General de la Presidencia, etc. De hecho, los contornos de dichos espacios se van delineando al calor de las disputas entre actores y su capacidad de arrogarse ciertos dominios de intervención en la práctica.

Los distintos “hombre fuertes del Poder Ejecutivo” no siempre ni necesariamente ocupan puestos formales. Además a veces offician de “funcionarios comodín” y circulan por distintas carteras o puestos en virtud de necesidades coyunturales. Sin embargo, al menos desde el fin de la última dictadura han tendido a ubicarse en estos espacios y a negociar desde allí temas clave para el gobierno. Si bien gozan de una menor visibilidad pública, las secretarías de la Presidencia pueden llegar a concentrar un enorme poder de decisión

¹⁸ Simmel, G. (2010 [1908]) *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*. Paris: PUF, p. 356.

¹⁹ Cfr. Mariana Heredia, en este dossier.

y a ocuparse de temas que en principio corresponderían al Ministerio del Interior. En este sentido, cuando aún era Secretario Legal y Técnico de la Presidencia Carlos Corach tuvo un papel central en la negociación del denominado “Pacto de Olivos” entre el radicalismo y el gobierno, mientras que el entonces ministro, Carlos Ruckauf, sólo supo de él una vez consumado.

Por su parte, la creación de la Jefatura de Gabinete también es ejemplar del solapamiento entre los desafíos de este ministerio y otros espacios fuertemente políticos del Poder Ejecutivo. El desfase entre los supuestos que guiaron su creación y su funcionamiento en la práctica resulta remarcable. Fruto de la negociación entre los partidos mayoritarios en el evocado Pacto de Olivos, la figura del Jefe de Gabinete pretendía inicialmente atenuar el poder presidencial, funcionando como una suerte de primer ministro. De este modo, si con la reforma de la Constitución Menem ganaba la posibilidad de ser reelecto un año más tarde, el radicalismo conseguía en este intercambio el acortamiento de los mandatos y la creación de este nuevo ministro que rendiría cuentas ante el Congreso y sería destituable por el mismo. Sin embargo, en la práctica este “ministro coordinador” terminó funcionando como mano derecha del presidente y devino virtualmente imposible de destituir debido a las amplias mayorías parlamentarias que se necesitan para iniciar este trámite.²⁰ En el mismo sentido, las audiencias frente al Congreso tendieron a manejarse de manera errática, menos asociadas a la periodicidad exigida en la ley que a la voluntad o la noción de oportunidad del propio Jefe de Gabinete y el presidente. Este ministro original, suerte de *primus inter pares*, se caracterizó más por la comunicación de la agenda de gobierno frente a los medios de comunicación y formadores de opinión que por su presentación y discusión frente a los parlamentarios. Pero además de compartir con el Ministro del Interior el rol de vocero político del gobierno ante los medios, en el pasado reciente se reafirmó en su papel de interlocutor y negociador con distintos actores políticos, incluso los provinciales, y ganó relevancia en la demarcación de estrategias y apuestas políticas del gobierno.

El estudio de los funcionarios y sus posiciones impone entonces el recaudo de atender al peso relativo de sus ocupantes y el modo en que éstos contribuyen a reconfigurar los límites de esos puestos de poder. Si ciertas posiciones de elite permiten suponer el manejo de recursos y la capacidad de tomar decisiones que influyen sobre el curso de la historicidad, la constatación de desajustes y solapamientos entre determinadas posiciones y funciones opera como una alerta ante esta homologación. Una mirada sociohistórica permite más bien dar cuenta del modo complejo en que ciertas posiciones formales se conjugan de diferente modo en el tiempo con capacidades de intervención, destrezas y recursos estatales. En este sentido, la complejidad e informalidad de estas relaciones de poder hace que puedan identificarse posiciones cuya definición e historia indican en principio una cierta relevancia en el mapa del gobierno pero que nunca puedan eludirse las relaciones efectivas y las situaciones en las que éstas se ponen en funcionamiento.

²⁰ Cfr. Novaro, M. (2001) *op. cit.*