

Eje 11: Estado, instituciones y actores

**Cambios en la forma de construir poder político desde el Estado. Una mirada desde los Ministerios de Economía e Interior.**

Mariana Gené (CONICET/IIGG)

[mariana.gene@yahoo.com.ar](mailto:mariana.gene@yahoo.com.ar)

**Introducción**

En el marco de mi proyecto de tesis de doctorado, la siguiente ponencia propone dar cuenta brevemente del problema de investigación y sus objetivos e hipótesis, así como discutir la bibliografía reciente que tiene pertinencia en el marco analítico. La investigación en curso tiene por objeto de estudio a los ministerios de Economía e Interior, para poder pensar el lugar de la técnica y de la política en el aparato estatal desde la vuelta de la democracia, y las cambiantes formas de construir poder político desde el Estado.

Si bien numerosos trabajos se han abocado a describir las características del Poder Ejecutivo en la Argentina haciendo hincapié en el presidencialismo (Quiroga, 2007; Novaro, 2001; Ferreira Rubio y Goretti, 2000), pocos se han ocupado específicamente de los ministerios que componen el Poder Ejecutivo Nacional. Diversos análisis señalan la concentración de poder, la personalización y el desequilibrio entre los poderes, la proliferación de los decretos de necesidad y urgencia a partir del primer gobierno de Menem, y la vulnerabilidad de las instituciones frente a esta forma de gobierno. Pero, en contraste con la figura presidencial, los interrogantes sobre las elites gubernamentales han tendido a ser fragmentarios. Como consecuencia, poco sabemos sobre la evolución de las jurisdicciones político-administrativas de los ministerios y sobre el peso relativo de cada cartera en diferentes épocas históricas. A pesar de la centralidad de los ministerios para explicar el ejercicio de la política, poco se ha reflexionado sobre las distintas formas de construir poder en los ámbitos estatales, o sobre la relevancia que sus transformaciones han tenido sobre el sistema político en general.

## **Ministerios de Economía e Interior: el auge de los técnicos-expertos y el poder político tradicional**

En los últimos tiempos ha cobrado centralidad una de las transformaciones de los modos de intervención profesional en el Estado: el ascenso de los expertos en el seno del gabinete nacional. Efectivamente, la literatura sobre los técnicos y expertos ha proliferado en todo el mundo, y en América Latina su relevancia fundamental fue acorada en un inicio a su desempeño en los procesos de reforma del Estado. En particular para Argentina existen notables antecedentes sobre la creciente presencia de economistas en el gobierno (Heredia, 2006; Dalbosco, 2005; Camou, 2007 y 1999; Neiburg y Plotkin, 2004) y estudios pormenorizados sobre los *think tanks* o usinas de pensamiento (Heredia, 2004; Thompson, 1994).

El interés de estos estudios se vuelca hacia los economistas entendidos como grandes intelectuales de una época de cambio a nivel mundial, y de profunda reestructuración política y económica en América Latina con el avance del modelo neoliberal en la región. Se entiende por intelectual en este caso a aquellos *productores privilegiados de visiones de mundo social*. Puntualmente se refiere a un tipo específico de intelectual: aquellos involucrados en los procesos de decisión en su rol de *expertos* (Beltrán, 2005). Capaces de acceder al Estado sin la necesidad de madurar una carrera dentro de las estructuras tradicionales de la política partidaria, varios equipos de economistas han tenido acceso directo a ámbitos de decisión, sea mediante puestos ejecutivos o mediante el asesoramiento de los mismos.

La bibliografía sobre la *expertise* resalta el hecho de que los años de una profunda transformación del Estado dieron lugar a estos “técnicos” que poseen una relación altamente productiva con el mundo de la política. En este sentido, la clave de la efectividad de este discurso descansa en el hecho de que suele presentarse como la única solución posible, que es científica y por tanto no responde a las voluntades particulares o intereses de un grupo sino a una instancia objetiva y neutral (Centeno, 1997). Las elites técnicas van ganando, de esta forma, un espacio de poder cada vez más indiscutido, que se sustrae del debate público. Algunos autores hacen hincapié sobre el modo en que la constante complejización de la técnica que dominan les brinda más poder para presentarse como los únicos capaces de llevarla a la práctica. Markoff y Montecinos (1994) han analizado la forma en que el lenguaje económico se convierte en

la *lingua franca*<sup>1</sup> que define los términos en que ciertas discusiones pueden/ deben (o no) llevarse a cabo. Esta creciente complejización no sólo consigue encontrar en los expertos económicos la capacidad de aplicar las soluciones disponibles, sino que produce el contexto en el cual este discurso se retroalimenta y reifica las condiciones de su reproducción (Silva, 1997). Por otra parte, su fuente de legitimidad no descansa en las elecciones por lo que no necesitan plebiscitarse en la ciudadanía (Camou, 1999) sino que su legitimidad se pone en juego en círculos reducidos de poder, generalmente ligados a redes internacionales de saber experto.

Entre las particulares características de los técnicos económicos se ha señalado también su capacidad de decisión sobre cuestiones de otros ámbitos de influencia. En este sentido, se indica que progresivamente gozan de mayor autonomía y por ello pueden intervenir en decisiones no técnicas y actuar sobre varios registros a la vez (Dezalay y Garth, 1998). Este punto es central para nuestro estudio ya que rastreamos el modo en que el ministerio de Economía influye sobre áreas políticas y sociales, y opera una redefinición de problemas eminentemente políticos.

La bibliografía comentada se ocupa fundamentalmente de la creciente preeminencia de los economistas en ciertos espacios de gobierno (en particular el Ministerio de Economía y el Banco Central) así como del impacto de las organizaciones privadas productoras de conocimiento especializado en el área económica. Pero si bien estos enfoques describen con lucidez la relevancia de la presencia de expertos y especialistas en ámbitos gubernamentales, tienden a pensar al gabinete fundamentalmente en clave económica o dar por sentado un alineamiento sistemático del resto de los ministerios tras el de Economía. Sin embargo, esta acordada linealidad no ha sido tal en el proceso histórico. Por el contrario, esta lectura corre el riesgo de subestimar los conflictos y tensiones que la actividad política ha supuesto entre los diversos espacios y actores de poder. Las razones de esta mirada privilegiada sobre los expertos económicos y la influencia de las usinas de pensamiento en el ministerio de Hacienda se relacionan con la novedad de esta visible presencia en las últimas décadas, con el control del presupuesto que se le acuerda a dicha cartera y con las diversas iniciativas decisivas que en la historia reciente fueron elaboradas en este ministerio y aprobadas por decreto

---

<sup>1</sup> Como el inglés, el lenguaje económico deviene el léxico indiscutido para los asuntos internacionales. Pero el protagonismo de este lenguaje y la creciente presencia de economistas en altos puestos gubernamentales no tiene nada de "natural". En términos profesionales, antes eran los abogados quienes se identificaban como capaces de intervenir en múltiples esferas, y eran protagonistas indiscutidos de la dirigencia política (Markoff y Montecinos, 1994). Para un estudio exhaustivo sobre las características y las profesiones que se valoran en política en épocas diversas, ver Offerlé, 1996 y 1999; y Dulong, 1996.

presidencial. Pero aunque las otras áreas del gabinete hubieran seguido obedeciendo a lógicas de funcionamiento menos innovadoras, quedaría por explicar cómo se han adaptado al desembarco de los expertos y a la nueva jerarquización decidida por el gobierno. Además, la emergencia de cambios de envergadura en los modos de hacer política durante las últimas décadas, tornan especialmente relevante la posibilidad de pesar las nuevas lógicas que se manifestaron en los espacios más netamente políticos de la administración pública.

En este sentido, en el marco del proceso de *corporativización* de la política, Pucciarelli (2000) plantea el rol de algunos políticos como técnico-administradores. Este concepto se refiere al papel de garante fundamental de las transformaciones económico-políticas operadas en la historia reciente, y encuentra su ejemplo paradigmático en los “funcionarios intermediarios” de los organismos de crédito internacionales. La función esencial que cumplen aquí los políticos es la de hacer inteligibles las reformas estructurales mediante la emisión de un mensaje pragmático y posibilista que impone aceptación y resignación. Este mensaje es susceptible de ser emitido en un contexto de vaciamiento del debate público, de creciente indiferenciación y desideologización de las propuestas políticas de los partidos mayoritarios (Pucciarelli, 2000). También Thwaites Rey (2001) se ha referido a esta nueva forma de hacer política conceptualizando como “políticos-gerentes” a quienes asumen el papel de mediadores entre las exigencias de los votantes y las condiciones impuestas por la estructura de poder social dominante.

Mediante la atención sobre ámbitos estatales específicos pretendemos problematizar los análisis que describen una “pérdida de la política”, para dilucidar un recorrido mucho más complejo: la *corporativización*, el *vaciamiento* y la *privatización* de la política (Pucciarelli, 2000); procesos que han tenido gran influencia sobre diversas esferas de lo social. En efecto, sin duda la década del ‘90 ha dejado grandes transformaciones en la economía que se vieron reflejadas en las privatizaciones, la desregulación y la apertura comercial. Pero a la luz de los resultados, las transformaciones no se han producido sólo en dicho espacio. Muy por el contrario, la magnitud de los cambios se ha reflejado en todas las esferas (política, social, económica, cultural, simbólica) y ha tenido efectos profundos sobre la organización del Estado y sus capacidades de orientación y gestión (Sidicaro, 2001).

## **La evolución del aparato estatal y la composición de los ministerios.**

El análisis sobre la evolución del aparato de Estado argentino será de vital importancia para nuestro enfoque. En este marco, Oszlak (2000) ha señalado que los mecanismos de reforma del Estado lejos de producir su ausencia o radical minimización han operado una profunda metamorfosis en su fisonomía, dominio funcional y papel frente a la sociedad. El tamaño del Estado en el ámbito nacional ha disminuido fuertemente, al tiempo que crecieron formidablemente los estados provinciales y municipales. Al descentralizar funciones educativas y de salud y bienestar social se operó un fenomenal traspaso de empleo público a la órbita de las provincias. Una consecuencia inmediata de esta reforma fue la carencia en los estados sub-nacionales de capacidades de gestión imprescindibles para cumplir con estas nuevas funciones y responsabilidades. En este sentido, algunos autores resaltan el hecho de que desplazar la responsabilidad de las reparticiones educativas a las provincias puede reforzar las diferencias entre las provincias más pobres y las más ricas (Orlansky, 1995)<sup>2</sup>. Pero este achicamiento del estado nacional en virtud de los estados sub-nacionales -al despojarse de sus funciones sociales- y del mercado -al desprenderse de sus actividades empresarias vía privatización de empresas públicas- encuentra su contrapartida en un sobredimensionamiento político. Efectivamente, aumentan los puestos en las jurisdicciones más políticas de la administración pública central: la Presidencia y el Ministerio del Interior, y el estado deviene fundamentalmente un aparato orientado a funciones políticas y coercitivas. Se produce, así, una mutación profunda en el perfil institucional del conjunto del aparato estatal mediante un proceso que Orlansky denomina *inflación política* (Orlansky, 1995).

Tras la reforma, los cargos en el ministerio del Interior y en la Presidencia no sólo aumentaron en términos relativos sino que crecieron llamativamente también en términos absolutos<sup>3</sup>. La significación de esta transformación en el sistema federal fue decisiva ya que el ministerio del Interior devino un “poderoso órgano de vinculación política, técnica y financiera con los gobiernos provinciales y municipales” (Oszlak, 2000: 10). Los autores concluyen que no asistimos a la formulación de un estado

---

<sup>2</sup> Aun entre distintas provincias, se aplica el sesgo del Estado en beneficio de los sectores dominantes de la sociedad (O'Donnell, 1984).

<sup>3</sup> Según la expresión de Orlansky esta modificación es relevante porque revistió las características de una “expansión explosiva” (Orlansky, 1995: 389).

ausente<sup>4</sup>, sino a un estado significativamente diferente, que concentrará modos de intervención política muy eficaces. Entre la redefinición de sus modalidades de actuación se destaca el papel de *estado cajero* (Oszlak, 2000), ya que el Estado nacional ha conservado para sí el papel de recaudador central de recursos y de principal asignador de esos recursos a través del presupuesto consolidado. Ciertamente, mediante el “control de la caja” el Estado concentra un ingente poder económico y fiscal, y en consecuencia poder de veto político que se traduce en una inaudita capacidad de injerencia sobre las provincias. En efecto, este nuevo diagrama de poder multiplica la potencial discrecionalidad en la asignación de recursos y se convierte en un “precioso mecanismo de negociación política” (Oszlak, 2000: 18), ya que puede atarse el financiamiento público a acuerdos basados en contraprestaciones, favores, alianzas y aceptación de compromisos. De esta forma, los ámbitos más políticos de la administración central cobran una relevancia inusitada al controlar los resortes de la negociación política en todos los niveles de gobierno y territoriales.

El proceso de *inflación política* constituye un indicador fundamental para estudiar los modos de construir poder político desde el Estado, así como el desempeño y las mutaciones en las agencias estatales netamente políticas contrastadas con el señalado ascenso de los técnicos-expertos en otros espacios de gobierno.

Siguiendo con el objetivo de repensar los modos de funcionamiento de los espacios “políticos por excelencia”<sup>5</sup> en el gabinete nacional, resulta de sumo interés incorporar a la investigación la figura del Jefe de Gabinete de Ministros. Ésta se introdujo en Argentina con la reforma constitucional de 1994 y fue producto de las negociaciones entre los dos partidos políticos mayoritarios. Pero si bien su diseño institucional buscaba atenuar el presidencialismo, en la práctica terminó oficiando como “mano derecha” del presidente y como un “ministro coordinador” totalmente a merced del Ejecutivo (cfr. Novaro, 2001). Por otra parte, existen pocas barreras a esta dinámica ya que, como explica Novaro (2001), el Jefe de Gabinete es virtualmente “indestituible” por el Congreso siendo que se necesita mayoría absoluta para echarlo. Nuestro interés por esta figura se funda entonces en su carácter netamente político y en la centralidad que ha tenido desde su establecimiento<sup>6</sup>. Ciertamente, su rol de negociador con distintos

---

<sup>4</sup> Esto se debe a que el Estado nacional lleva a cabo una “reencarnación institucional” en otros niveles territoriales y políticos.

<sup>5</sup> Cfr Oszlak, 2000.

<sup>6</sup> Para un detalle pormenorizado de la creación de la figura del Jefe de Gabinete, así como de su función y desempeño durante el menemismo, ver Novaro 2001.

actores políticos es innegable, y recientemente se le ha otorgado una cuota significativa de concentración de poder mediante la reforma de la Ley de Administración Financiera. Luego de un arduo debate, esta ley acordó al Jefe de Gabinete la capacidad ilimitada de redistribuir las partidas del presupuesto nacional, salvo los gastos reservados de seguridad e inteligencia (Cheresky, 2007: 68). De esta forma, no sólo se da carácter permanente a la delegación de responsabilidades propias del Congreso, sino que además se fortalecen las posibilidades de negociar (o bien “comprar” voluntades, alianzas, favores, etc.) tal como lo explicitaba Oszlak al caracterizar el *estado cajero*.

Como dijimos, si bien existen investigaciones que piensan grandes cambios en el aparato estatal, contamos con pocos trabajos que enfoquen específicamente el gabinete nacional. En este sentido, el trabajo de Dalbosco (2005) representa un antecedente significativo en el estudio de los ministerios y sus elencos. En esta investigación se lleva a cabo un análisis detallado del perfil de los funcionarios al frente de ciertas carteras del gabinete entre 1983 y 1999, sosteniendo la hipótesis de que los partidos políticos han dejado de formar sus propios cuadros técnicos y este proceso generaría las condiciones adecuadas para que los centros de *expertise* cobren protagonismo y nutran los espacios gubernamentales de economistas sin anclajes políticos. Pero si bien su trabajo es ampliamente documentado y releva la bibliografía que explora las diferencias entre políticos, burócratas y técnicos profesionales; el mismo se acota a los ministerios que define como áreas más sensibles a la presencia de equipos técnicos: Economía, Obras Públicas y Educación (directamente emparentadas con la Reforma del Estado). Su enfoque retoma la pregunta por el rol de los expertos en distintos ministerios, analizando trayectorias profesionales y filiaciones políticas. Sin embargo, en sintonía con la literatura que aborda el problema de los técnicos-expertos, relega a un segundo plano la pregunta que formulamos: cuál es el papel llevado a cabo por los políticos (nuevos y tradicionales) en estos espacios de poder.

En resumen, tras el regreso de la democracia la participación creciente de expertos y organizaciones privadas productoras de conocimiento especializado ocuparía un lugar preeminente en el ministerio de Hacienda; mientras que la cartera de Interior cumpliría todavía un rol fundamental, relacionado mucho más estrechamente con el decisionismo político, la relación con los gobernadores provinciales, la protesta social, las elecciones y el federalismo. Frente al de Economía, el ministerio del Interior puede considerarse el

“organismo político por excelencia” (Oszlak, 2000: 5). Como vimos, además, la Jefatura de Gabinete de Ministros parece disputar algunos de sus rasgos y funciones en el último tiempo. Por esa razón los ministerios elegidos se presentan como escenarios privilegiados para observar la *expertise* en una esfera específica y la capacidad política como características que no se han conjugado de la misma manera a través del tiempo, y que han tenido efectos profundos en la forma de construir poder político del Estado y en la reformulación de las relaciones entre Estado y sociedad.

Consideramos a los ministerios como espacios privilegiados de construcción de poder y de la agenda de temas políticos. De esta forma, un recorrido histórico por los ministerios señalados nos permitirá aportar a la discusión sobre *expertise* técnica y capacidad política. Frente a algunas visiones que argumentan la delegación sin más de las decisiones políticas en manos de los economistas creemos pertinente preguntar cuál es en este contexto el lugar de lo político. En el marco de profundas transformaciones en las formas de la política y en su percepción por parte de la sociedad<sup>7</sup>, se torna relevante pensar qué atributos hacen valer los políticos frente a la acordada eficiencia y el control de la incertidumbre de los expertos económicos.

Finalmente, si, junto a Markoff y Montecinos (1994) podemos argumentar el carácter *ritual* y ligado a la legitimación *internacional* de la proliferación de expertos económicos en algunas dependencias estatales, queda como un interrogante central a desentrañar qué ocurre entonces en el espacio del gabinete más ligado a lo “local”, a las negociaciones internas, a las pujas distributivas entre provincias, a las elecciones, la protesta, etc.

### **Crisis y transformaciones recientes en las formas de la política**

Durante las últimas décadas se han operado cambios sustanciales en las formas de la política y en su percepción por parte de la sociedad. Algunos de sus indicadores más cabales son el malestar con la representación, la pérdida de *sentido* de la política, la massmediatización y la crisis de las identidades políticas.

Desde la perspectiva de Manin, Abal Medina reconstruye la crisis de representación en términos de caída de la “metáfora representativa”. En la modernidad se torna imposible representar sociedades crecientemente diferenciadas, heterogéneas y complejas. De esta

---

<sup>7</sup> Abordamos brevemente esta cuestión en la siguiente sección de este trabajo.

forma, al tiempo que las identificaciones colectivas pierden gradualmente sustento, los agrupamientos de intereses relativamente estables se van debilitando, y por tanto la ficción de representación se torna inviable (Abal Medina, 1998). En este mismo sentido, Sidicaro explicita distintas dimensiones de la fragmentación social: la caída de los relatos políticos unificadores, la descomposición de solidaridades, las profundas transformaciones en el mercado de trabajo y la erosión de lealtades institucionales. Todos estos procesos socavan la posibilidad misma de los agrupamientos colectivos y la persecución de intereses comunes (que por lo tanto puedan ser representados). El corolario del debilitamiento de estos vínculos es su repercusión en las subjetividades, que tienden cada vez más a la realización de juicios individuales y atomizados sobre la política y sus dirigentes (Sidicaro, 2006).

En este marco de crisis, diversos autores constatan que la desconfianza generalizada y el rechazo a los partidos políticos no encuentran un correlato de rechazo al régimen democrático (Sidicaro, 2006; Torre, 2003; Adrogué, 1998). Así, tras las experiencias autoritarias, el sistema democrático sigue siendo altamente valorado, y los destinatarios directos de la desilusión política parecen ser los partidos políticos<sup>8</sup>.

En efecto, las representaciones sobre la política y la actitud hacia ella se alteran notablemente. Algunos análisis sostienen que nos encontramos ante una época de desconfianza y desafección, donde se ahondan las tendencias individualistas y se descrea de la posibilidad de los partidos de solucionar problemas concretos y crecientes. En este contexto la participación en política disminuye enormemente, y en su lugar cobra una centralidad inédita la opinión pública. El protagonismo de esta opinión en el espacio público comporta alteraciones significativas a las democracias contemporáneas, ya que surgen *liderazgos mediáticos de popularidad* que se ajustan a una agenda que cambia al ritmo del ánimo de la mentada opinión pública (Cheresky, 2007). En este contexto, los políticos buscan seducir a los medios de comunicación, ya que son ellos los actores que parecen realmente controlar la opinión pública (Abal Medina, 1998)<sup>9</sup>.

En un reciente trabajo, Torre (2003) contesta la tesis de la desafección, argumentando que la crisis expresa en realidad un desajuste entre las promesas y expectativas que generan las ofertas partidarias, y los resultados efectivamente promovidos por la acción

---

<sup>8</sup> Aunque la crisis no ha impactado en todos los partidos con la misma intensidad, siendo el peronismo el menos alcanzado por ella (Torre, 2003).

<sup>9</sup> Son estos medios de comunicación justamente los que a menudo construyen y difunden mensajes antipolíticos, erigiéndose en verdaderos “jueces”, “principales opositores”, o hasta “principales electores”. (Palermo y Novaro, 2004: 29)

política. En este sentido, sostiene que el problema no sería una desafección política sino por el contrario una “vitalidad de las expectativas democráticas”, por medio de la cual los ciudadanos esperarían de los partidos políticos más de lo que ellos finalmente llevan a cabo. A su vez, argumenta que asistimos a transformaciones profundas en la cultura política de ciertas franjas del electorado (en particular, el electorado independiente de centro-izquierda y centro-derecha) que en la actualidad tienden a fiscalizar el ejercicio del poder político y a reclamar un mayor rendimiento de cuentas por parte de los dirigentes políticos, reformulando así el vínculo de representación: “A la visión del vínculo como una pura operación de autorización, sostenida por fuertes lazos de identidad entre representantes y representados, los movimientos de ciudadanos crearon las condiciones para una visión alternativa, basada en la demanda de la rendición de cuentas de los representantes de sus actos y sus promesas” (Torre, 2003: 657). Restaría pensar los alcances de esta reformulación del vínculo de representación, que Torre basa en el auge de las asociaciones cívicas y el periodismo de investigación. Desde nuestra perspectiva, aún cuando existan organizaciones incipientes de *accountability horizontal*<sup>10</sup>, no parece tratarse de una situación suficientemente institucionalizada –o de tal amplitud– como para esgrimir el diagnóstico optimista de que se ha constituido un electorado más exigente, más informado y alerta sobre las ofertas partidarias en la arena política<sup>11</sup>.

Otro de los principales rasgos estudiados en las transformaciones de la política es la desarticulación de las identidades políticas. Diversos autores intentan dar cuenta de un fenómeno en el que los partidos políticos “ya no son lo que eran” porque generan ahora lazos de identificación acotados o circunstanciales (Cheresky, 2007) y la ciudadanía deviene progresivamente independiente de los marcos interpretativos que proveían las identidades políticas. Así, la pérdida de lealtades o del anclaje en etiquetas partidarias produce electores más independientes, que juzgan de modo fragmentario las ofertas políticas. Esta evaluación del desempeño político sin parámetros ideológicos relativamente estables lleva al surgimiento de nuevas fuerzas que son extremadamente vulnerables justamente por carecer de una base de sustento mínimamente constante, y desemboca en una persistente orfandad de representación por parte de sectores independientes y segmentos no peronistas de los electorados urbanos (Torre, 2003).

---

<sup>10</sup> Para un tratamiento reciente del clásico concepto de O’Donnell, ver O’Donnell, 2007.

<sup>11</sup> Cfr. Torre, 2003: 657.

Estos estudios plantean un contexto nuevo en el cual debe repensarse la interacción de las agencias estatales con la sociedad. En una época de disolución de identidades políticas la legitimidad de la acción política tradicional cede lugar a criterios nuevos de evaluación, que algunos postulan más cercanos a la gestión, la imagen que construyen los medios o bien a un enfoque de *management*. Es posible pensar el auge de los economistas y su discurso técnico y superador del conflicto social en este contexto. De este modo, la caída de las identidades dejaría abierta la puerta para la creciente intervención tecnocrática en el Estado.

Novaro (1994) analiza un proceso que también reviste relevancia para nuestro planteo: el surgimiento de nuevos liderazgos y estilos de representación entre los que se destaca la *personalización* de la política. Este tipo de representación es fuertemente ejecutivista, delegativa y concentradora del poder. Si bien existió en la historia argentina desde mucho tiempo antes, cobra gran visibilidad durante el menemismo y se inserta en un contexto particular de desagregación de intereses, dispersión de organizaciones sectoriales y debilitamiento de los partidos políticos. En este proceso de personalización del vínculo de representación las adhesiones e identificaciones se desplazan del partido o la organización al líder, que ya no fortalece la identidad partidaria sino que “despartidiza” la gestión pública.

Los momentos de crisis resultan fértiles para la emergencia de este tipo de representaciones personalistas, que operan frente al pánico y el caos como “salvadores” y “decidores soberanos”<sup>12</sup>. Este protagonismo no se reduce al Poder Ejecutivo sino que emergen políticos extrapartidarios que se proyectan hacia altos cargos públicos en virtud de su carácter de “elegibles”, y constituyen desde el seno del estado sus carreras y “aparatos” políticos<sup>13</sup>.

En definitiva, en estos casos la delegación de poderes es vista como aceptable y hasta deseable por parte de la ciudadanía. Esta caracterización ofrece varios puntos de contacto con las que O’Donnell denominó “democracias delegativas”: en ellas los presidentes electos se erigen por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados, así como de los poderes legislativo y judicial. Así, se basan en el supuesto

---

<sup>12</sup> El análisis de la irrupción de figuras de gran imagen pública que se presentan como potenciales *salvadores* en tiempos de crisis es pertinente en la historia reciente: el nombramiento de Domingo Cavallo como ministro de Economía en el gobierno de la Alianza puede ser pensado en estos términos.

<sup>13</sup> La imbricación entre partidos políticos y Estado es un problema que no ha suscitado suficiente atención de los investigadores aún cuando su importancia para entender el funcionamiento del sistema político es crucial.

de que quien accede al Poder Ejecutivo puede gobernar libre de trabas institucionales, respondiendo sólo a la “cruda realidad de las relaciones de poder existentes” (O’Donnell, 1997: 293).

El análisis de la personalización de la representación política y su agudización en épocas de crisis nos ofrece un gran valor heurístico para investigar si existe –y en este caso cuál es- una disímil importancia de los ministerios que estudiaremos en tiempos de crisis y en tiempos normales.

## II.

Otros fenómenos de la política nacional que han concitado renovado interés entre los investigadores son el clientelismo y la territorialización de la política. Aun cuando no constituyan nuestro tema de investigación, la comprensión de estos fenómenos será fundamental para desentrañar el mapa de relaciones del Estado nacional con las provincias, las lógicas de acumulación de poder a nivel local y sus modos de articulación con el poder central<sup>14</sup>.

El reciente trabajo de Leiras (2007) analiza la progresiva fragmentación partidaria y la *territorialización* de la política. Así, la territorialización de la competencia electoral sería el resultado de la disgregación y la desnacionalización del sistema de partidos. Refiere puntualmente a la tendencia creciente a cambiar de partido entre elección y elección, y a dispersar el voto entre diferentes agrupaciones partidarias -aunque se trata de un fenómeno que se manifiesta de modo dispar en las distintas provincias y en los diversos partidos políticos<sup>15</sup>. Estas tendencias constituyen problemas para la previsibilidad (ya que el vínculo entre los votos y las decisiones de gobierno se vuelve más opaco y los partidos políticos no resuelven los problemas de información y coordinación) y para la representación nacional. Las tendencias del federalismo argentino en este caso son vistas como problemáticas, ya que deviene excesivamente difícil la expresión de aquello que los ciudadanos tienen en común a nivel nacional y el

---

<sup>14</sup> Nuestro interés se basa en el hecho de que el Ministerio del Interior es el principal encargado de canalizar la relación con las provincias, por lo cual estos espacios donde se pone en juego el federalismo argentino son escenarios privilegiados para indagar el carácter “político” de este ministerio.

<sup>15</sup> En las provincias más pequeñas en términos poblacionales, el voto sigue concentrándose en los partidos tradicionales. El hecho de que los procesos de modernización y fragmentación suelen originarse en los grandes centros urbanos y expandirse lentamente hacia la periferia es omitido por el autor para explicar en profundidad estas transformaciones.

funcionamiento federal se desequilibra, perdiendo su apoyatura nacional<sup>16</sup>. Si bien se trata de un aporte para entender el federalismo en Argentina, este enfoque propone pensar los mecanismos de integración de los partidos políticos desde la teoría de la acción racional, suprimiendo en gran medida la complejidad de la política en base a esquemas y modelos prefijados de acción<sup>17</sup>. Este análisis parte de ciertos supuestos no problematizados que pueden ser fuertemente cuestionados: la presunción de que el sujeto es transparente a sí mismo y de que sus modos de acción se ajustan -sin pérdida- a una voluntad conciente y coherente.

Por su parte, los análisis del clientelismo político atienden a procesos complejos como la desindustrialización, la marginalización y la informalidad de las redes políticas peronistas (Levitsky, 2005; Auyero, 2001; Martuccelli y Svampa, 1997). En particular, el trabajo de Auyero contribuye a pensar las significaciones profundas de esta forma de hacer política, desandando nociones prescriptivas y normativas del modo en que la política *debería* funcionar, para reflexionar sobre las formas prácticas y complejas en que efectivamente lo hace. De este modo, se permite comprender las redes clientelares sin reducirlas a meros mecanismos de intercambio material que responderían a lógicas instrumentales, para pensar en cambio las estrategias de supervivencia de los pobres, así como la dimensión cultural, narrativa y de conformación de identidades que comporta el auge de la *mediación personalizada* en espacios urbanos relegados (Auyero, 2001). Este tipo de análisis no busca negar el control político que promueven la distribución de favores, bienes y servicios; sino poner en juego otros elementos menos evidentes que suelen quedar solapados en los análisis del clientelismo político.

### **Breve nota metodológica**

Nuestra mirada sobre las agencias estatales hará hincapié en la interacción entre las estructuras y los actores, y su mutuo condicionamiento. Siguiendo a Bourdieu (2000) intentaremos sortear el subjetivismo, que se inclina a reducir las estructuras a las

---

<sup>16</sup> Es por ello que etiquetas partidarias únicas, como el partido justicialista, pueden funcionar en la práctica como una “confederación de partidos provinciales” y defender, en ocasiones, posiciones o intereses claramente enfrentados.

<sup>17</sup> El hecho de partir de ecuaciones para explicar la integración de los partidos remite una vez más a la creciente injerencia de la técnica económica en diversas esferas de lo social. Análisis recientes han señalado la creciente “economización” de la ciencia política y de la política misma (Strasser, 2001) o la importación de modelos económicos a la sociología (Markoff y Montecinos, 1994).

interacciones; así como el objetivismo, que tiende a reducir las acciones e interacciones a la estructura. En el análisis de estructuras objetivas (tales como la evolución del tamaño de los ministerios, su dotación y sus funciones específicas) y de representaciones y acciones (desde la percepción de los actores hasta las prácticas políticas concretas) constreñidas por éstas, pero que a su vez las realimentan, buscaremos superar la oposición dicotómica y aportar a un modo de pensamiento relacional.

La propuesta de Freidenberg y Levitsky (2007) de atender a la informalidad de la organización de los partidos políticos en América Latina<sup>18</sup> brinda una interesante clave interpretativa para el estudio de los ámbitos estatales. Comprender los mecanismos que funcionan detrás de las estructuras organizativas formales representa un desafío metodológico indispensable para el análisis sociológico del Estado. En este mismo sentido, Perelmiter (2005) alerta sobre los peligros de partir de visiones excesivamente normativas del Estado o de dicotomías ancladas en estándares formalmente atribuidos, en vez de intentar rastrear sus modos concretos de funcionamiento y ejercicio del poder. De esta forma, nos proponemos comprender de qué manera se construye poder político en el seno del Estado, cómo operan las transformaciones generales de la política y los partidos en estos ámbitos estatales, y cómo se contraponen en este escenario cambiante un modo de operar eminentemente político y otro tecnocrático. Aún cuando el marco para pensar el ministerio del Interior se encuentre menos desarrollado, este puede observarse como un espacio privilegiado para dar cuenta de las transformaciones en la política durante las últimas décadas.

### **A modo de conclusión**

El presente trabajo intentó dar cuenta de los principales interrogantes que guían nuestra investigación. En un período en que se redefinieron relaciones entre los diferentes ámbitos estatales, y entre éstos y la sociedad, argumentamos que su estudio contribuirá a comprender la cambiante construcción de poder político desde el seno del Estado.

---

<sup>18</sup> Los autores desarrollan un sistema de indicadores para explorar el grado de formalidad/informalidad de una organización partidaria. Las dimensiones que se comparan son nueve: 1) las reglas y procedimientos internos, 2) los procesos de toma de decisiones, 3) el papel de la burocracia central, 4) la infraestructura local, 5) las fronteras organizativas, 6) los patrones de carrera en la jerarquía partidaria, 7) la membresía, 8) las organizaciones auxiliares, y 9) el financiamiento.

Si bien hemos mostrado que los estudios sobre los ministerios y sobre las élites gubernamentales aún no constituyen una tradición de investigación en nuestro país – como tampoco lo hacen, por otra parte, los estudios sobre el Estado- intentamos dar cuenta de su relevancia en el marco de transformaciones más generales en las formas de la política.

En este sentido, proponemos pensar la eficacia que durante los noventa tuvieron los economistas-expertos para naturalizar y universalizar ciertas visiones de mundo, pero también atender al proceso de *inflación política* operado en el Estado nacional. A partir de la constatación de que los políticos y los economistas acceden a cargos ejecutivos en función de credenciales disímiles (difieren tanto sus tipos de discurso, como sus mecanismos de legitimación y sus contactos con otros actores) y de que sus modos de acción política también son distintos pero ambos tienen efectos certeros sobre diversas esferas; proponemos la caracterización de ambos espacios y el estudio de los conflictos que los atraviesan<sup>19</sup>. Nos preguntamos además cómo pueden relacionarse los cambios en las credenciales relevantes para actuar en política con las transformaciones más generales operadas en las identidades y en los modos de hacer política.

## **Bibliografía**

Acuña, Carlos: “Reforma política y políticas públicas. Tensiones de la estructura gubernamental argentina que obstaculizan mejores políticas públicas”. Ponencia presentada en el *Seminario sobre Reforma Política*, Rosario, abril de 2000.

Abal Medina, Juan Manuel: “¿Crisis o metamorfosis de la representación política?: Reflexión en torno a la hipótesis de Bernard Marin”. En *Sociedad*, vol 12/13, 1998.

Adrogué, Gerardo y Armesto, Melchor: “Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa”. En *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 160, enero-marzo 2001

Auyero, Javier: *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*. Buenos Aires, Manantial, 2001.

Beltrán, Gastón: *Los intelectuales liberales: poder tradicional y poder pragmático en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Eudeba-Libros del Rojas, 2005.

Bourdieu, Pierre: “Espacio social y poder simbólico”, en *Cosas Dichas*. Barcelona, Gedisa, 2000.

---

<sup>19</sup> En esta senda, Acuña (2000) lleva a cabo un estudio de las tensiones entre las distintas carteras del Poder Ejecutivo Nacional en torno a la reforma política.

- Camou, Antonio: “Los consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del menemismo”, *Cuadernos del CISH*, UNLP, n° 5, 1999.
- Camou, Antonio: “El saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (comps.): *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- Centeno, Miguel Ángel: “Redefiniendo la tecnocracia”, *Desarrollo económico*, n° 146, Buenos Aires, 1997.
- Cheresky Isidoro: “La política después de los partidos políticos” y “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político”. En Cheresky, Isidoro (comp.): *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- Dalbosco, Hugo Luis: “Perfil de los funcionarios políticos 1983-1999”, Ponencia presentada en el *II Congreso Argentino de Administración Pública*, Tucumán, junio de 2005.
- Dezalay, Yves y Garth, Bryan: “Le ‘Washington Consensus’. Contribution à une sociologie de l’hégémonie du néolibéralisme”. En *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* N° 121-122, 1998.
- Dulong, Delphine: “Quand l’économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République”. En *Politix*, n° 35, 1996.
- Evans, Peter: “El estado como problema y como solución”. En *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140, enero-marzo 1996.
- Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo: “Executive-Legislative Relationship in Argentina: From Menem’s *decretazo* to a new style?” Ponencia presentada en *Argentina 2000: Politics, Economy, Society and International Relations*, Argentine Studies Programme and St. Antony’s College, University of Oxford, mayo de 2000.
- Freidenberg Flavia y Levitsky Steven: “Organización informal de los partidos en América Latina”. En *Desarrollo Económico*, vol 46, n° 184, enero-marzo 2007.
- Heredia, Mariana: “La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín”. En Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.
- Heredia, Mariana: “El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA”. En Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2004
- Leiras, Marcelo: *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- Levitsky, Steven: *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2005.
- Markoff, John y Montecinos, Verónica: “El irresistible ascenso de los economistas”. En *Desarrollo Económico*, n° 133, abril-junio 1994.
- Martuccelli, Danilo y Svampa, Maristella: *La plaza vacía*. Buenos Aires, Losada, 1997.

- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano: *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires, Paidós, 2001.
- Novaro, Marcos: *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires, Letra Buena, 1994.
- Novaro, Marcos: “El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia”. En Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comp.), *Política e instituciones en nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Paidós, 2001.
- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (comps.): *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires, Edhasa, 2004.
- O’Donnell, Guillermo: *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- O’Donnell, Guillermo: “Otra institucionalización” y “¿Democracia delegativa?”. En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós, 1997.
- O’Donnell, Guillermo: “Apuntes para una teoría del Estado”. En Oszlak, Oscar, *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Offerlé, Michel: “Entrées en politique”. En *Politix*, n° 35, 1996.
- Offerlé, Michel (dir.): *La profession politique, XIXe – Xxe siècles*. Paris, Belin, 1999.
- Orlansky, Dora: “Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)”. En *Cuadernos de Estudios Empresariales*, n°5, 1995, UCM, Madrid.
- Oszlak: “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, 2000.
- Perelmiter, Luisina: “La experiencia y el ejercicio de la política en las instituciones estatales argentinas. Notas para su abordaje”. Ponencia presentada en las *III Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*. Buenos Aires, septiembre de 2005.
- Pucciarelli, Alfredo R: *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*. Buenos Aires, Libros del Rojas, 2002.
- Quiroga, Hugo: “La arquitectura del poder en un gobierno de la opinión pública”. En Cheresky, Isidoro (comp.): *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- Sidicaro, Ricardo: *La crisis del Estado y los actores socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires, Libros del Rojas, 2001.
- Sidicaro, Ricardo: “La pérdida de legitimidad de las instituciones estatales y los partidos políticos”. En *Cuadernos Argentina Reciente*, n° 3, 2006.
- Silva, Patricio: “Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina”. En *Nueva Sociedad*, nro. 152, 1997.
- Strasser, Carlos: “¿Nuevas formas de la política o pérdida de la política? Unos apuntes”, En Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comp.), *Política e instituciones en nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Paidós, 2001

Thwaites Rey, Mabel: “Tecnócratas vs. punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración” En *Encrucijadas*, UBA, n° 6, abril de 2001.

Torre, Juan Carlos: “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”. En *Desarrollo Económico*, vol. 42, n° 168, enero-marzo 2003.