

Andrés Malamud y Miguel De Luca  
(coordinadores)

# LA POLÍTICA EN TIEMPOS DE LOS KIRCHNER

Trilce

*Endeba*

# LA POLÍTICA EN TEMPOS DE LOS KIRCHNER

Andrés Malamud y Miguel De Luca  
(coordinadores)

Malamud, Andrés

La política en tiempos de los Kirchner / Andrés Malamud y Miguel De Luca.  
- 1a ed. 1a reimp. - Buenos Aires : Eudeba, 2012.  
336 p. ; 23x16 cm. - (Lectores)

ISBN 978-950-23-1860-8

1. Ciencias Políticas. I. De Luca, Miguel II. Título  
CDD 320



Eudeba  
Universidad de Buenos Aires

1ª edición: septiembre de 2011  
1ª edición, 1ª reimpresión: junio de 2012

© 2011  
Editorial Universitaria de Buenos Aires  
Sociedad de Economía Mixta  
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires  
Tel.: 4383-8025 / Fax: 4383-2202  
www.eudeba.com.ar

Diseño de tapa: *Pablo Alessandrini & Paula Salzman*  
Corrección general: Eudeba

Impreso en la Argentina  
Hecho el depósito que establece la ley 11.723



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopias u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

## ÍNDICE

Prefacio .....	9
<i>Luis Tonelli</i>	
Introducción .....	15
<i>Andrés Malamud y Miguel De Luca</i>	
A. INSTITUCIONES DE GOBIERNO	
Presidencia y vicepresidencia: otra difícil combinación .....	23
<i>Mario D. Serrafiero</i>	
Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente .....	37
<i>Miguel De Luca</i>	
Control, Concertación, Crisis y Cambio: cuatro C para dos K en el Congreso nacional .....	49
<i>Mark P. Jones y Juan Pablo Micozzi</i>	
Notas sobre kirchnerismo y justicia .....	63
<i>Roberto Gargarella</i>	
B. ACTORES Y PROCESOS POLÍTICOS	
Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner .....	73
<i>María Inés Tulá y Miguel De Luca</i>	

D. POLITICAS PÚBLICAS	193
La reforma de la política en los años kirchneristas.....	<i>Martín Alessandro</i>
El kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral:	
decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político.....	<i>Gerardo Scherlis</i>
205	
Gobierno nacional, gobernadores e intendentes	
en el período kirchnerista.....	<i>Germán Lodola</i>
217	
Las políticas sociales de transferencias de ingresos: avances hacia	
una mayor equidad.....	<i>Fabian Repetto</i>
229	
Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo.....	<i>Jorge Battaglini</i>
241	
La política exterior de los gobiernos kirchneristas.....	<i>Elsa Llendervozas</i>
251	
E. CONCLUSION	
La fortaleza institucional argentina en 2003-2011.....	<i>M. Victoria Murillo</i>
265	
Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011).....	<i>Javier Zelaznik</i>
277	
Sobre los autores.....	329

La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo	85
y kirchnerismo.....	<i>Carla Carrizo</i>
95	
Las coaliciones kirchneristas.....	<i>Javier Zelaznik</i>
de la voluntad: bipartidismo recargado.....	<i>Andrés Malamud</i>
105	
La política provincial es política nacional: cambios y continuidades	
subnacionales del menemismo al kirchnerismo.....	<i>Carlos Gervasoni</i>
115	
La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo.....	<i>Marcos Novaro</i>
129	
Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones	
Estado-empresarios durante el kirchnerismo.....	<i>Alejandro Bonvecchi</i>
143	
El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011).....	<i>Sebastián Etchenmendy</i>
155	
Entre la plaza y la Casa Rosada: diálogo y confrontación entre los	
movimientos sociales y el gobierno nacional.....	<i>Sebastián Mauro y Federico M. Rossi</i>
167	
"La madre de todas las batallas": el kirchnerismo y los medios	
de comunicación.....	<i>Philip Kitzberger</i>
179	

## PREFACIO

*Luis Tonelli*

Tras ocho años en el poder, el kirchnerismo ha producido suficiente "realidad" como para ser interpelada analítica y sistemáticamente desde la ciencia política. Esa realidad presenta un acertijo: ¿Cómo es posible que los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, a contramano de lo que las "ciencias" recomendaban para alcanzar, si no un buen gobierno o un gobierno eficaz, al menos uno estable, hayan obtenido iguales o mejores resultados haciendo todo lo contrario? Como prueba de su éxito, el kirchnerismo puede orgullosamente presentar índices inéditos de crecimiento del Producto Bruto Interno, así como indicadores de gobernabilidad que serían envidiados por cualquier gobierno democrático anterior. De allí que exhiba un carácter doblemente transgresor, expresado tanto en el rechazo de las recomendaciones de los organismos internacionales, de los cultores de la *realpolitik*, del *establishment* local y del periodismo "serio" como en su resistencia a las conceptualizaciones más tradicionales de la ciencia política. Y es desde esa transgresión que el kirchnerismo brinda una identidad peculiar al tan mentado "regreso de la política", o al menos, al aumento de la capacidad de intervención gubernativa logrado y difundido a partir de un estilo frontal, conflictivo, personalista y centralizado, basado en una voluntad de poder y un despliegue del poder indiscutibles. Esa voluntad y ese despliegue, sin embargo, contrastan con un bajo interés por la construcción institucional y

discursos de lealtad y convencimiento ideológico que parecen no ser escuchados por nadie. Desde la misma opinión pública se los considera meros compañeros de ruta, pasados a las filas del oficialismo por simpatía con el rumbo adoptado, por oportunismo o por simple y llana supervivencia, que en la Argentina de hoy parece justificarlo todo.

La situación de emergencia, la "crisis permanente", fue apelada por Néstor Kirchner para justificar, otra vez como tantas otras, el decisionismo concentrador, como cuando en un reportaje temprano en la revista *Debate* —uno de los pocos que fue concedido como presidente— expresó: "Todas las mañanas me doy cuenta de que no ha quedado nada. Que no hay Estado. Que sólo estoy Yo", en una interesante glosa de la frase de Luis XIV, "el Estado soy Yo", superpuesta a la de Carl Schmitt, "el soberano es quien decide en el Estado de Excepción".

El kirchnerismo se nos presenta, entonces, como un intenso fenómeno de poder a secas (algo que está implícito en lo líquido de su carácter *transgressor*) antes que como voluntad de construcción política e institucional con aspiraciones a una cierta permanencia. Es un emergente de la gran crisis de 2001, que en una fuerte demostración de capacidad gubernativa brinda respuesta a la preocupación existencial que sigue asolando a la conciencia colectiva argentina: el terror al vacío de poder. Es por esa razón que no avanza demasiado ni en la reconstrucción institucional del Partido Justicialista ni en la conformación de una nueva fuerza política, quedando en el desván de las buenas intenciones iniciativas tales como la "transversalidad" o la "Concentración Rural" con las que amenazó trasotocar las líneas tradicionales del enfrentamiento partidario para otorgarle una dinámica ideológica de "izquierda" contra "derecha". Al contrario, ha generado alternativas incluyendo amorfos, "espacios" sin jerarquías ni formalidades, "redes" de simpatizantes y personalidades, como en su momento "Compromiso K".

Lo anterior sugiere colocar la actitud transgresora del kirchnerismo dentro de los límites que le permite dicha ausencia de construcción política, que lo ha obligado a jugar, *by default*, con los jugadores políticos ya establecidos, a los que ha respetado religiosamente "sus" territorios y dominios funcionales. Ello implicó ponerse al frente de esa "Liga de Gobernadores e Independientes del Conurbano", esbozada en el diluvio bajo la presidencia interina del senador Eduardo Duhalde, pero que, trascendiendo las etiquetas partidarias, el kirchnerismo se arregló para presidir y conducir centralizadamente. Esta táctica "conservadora" también se manifiesta en el "no innovar" kirchnerista respecto a la situación en el sindicalismo, con Hugo Moyano convirtiéndose en socio (externo) y la CTA, pese a las promesas y esperanzas, nunca ser reconocida como central sindical —y

De todas maneras, actitud transgresora y táctica conservadora se amalgaman sin problemas (como tantas veces en la historia, especialmente con el

derivan en la consolidación de una estabilidad magra en energía y talentos pese a su crecimiento nominal.

Ciertamente, el kirchnerismo ha aprovechado un contexto muy favorable, debido tanto a un mercado internacional ávido de nuestras *commodities* sujetas a una incesante suba de precios como a una situación política caracterizada por una oposición fragmentada y demandas sociales bastante moderadas, por lo menos en sus primeros años. Esto no quita la obsesión del kirchnerismo por desatar el crecimiento interno gracias a un intenso flogeno del consumo, lo que ha generado un fuerte impacto redistributivo pero, al mismo tiempo, ha abierto las puertas al regreso de la inflación. Máxime en una economía dominada por los altos niveles de popularidad presidencial, esa luna de miel eterna de la

que disfrutó en casi toda su presidencia Néstor Kirchner, así como la movilización en la base de la sociedad y el auge de la militancia ya bajo la presidencia de Cristina Fernández, no deben desviar el foco del análisis de lo que ha sido quizás la característica más importante del kirchnerismo: la concentración inaudita de poder en el vértice de una pirámide de gobierno, ya de por sí empinada. Un núcleo decisional iridiscente, configurado por pocas personas y, en su exclusivísimo centro, inicialmente, sólo dos: Néstor Kirchner y Cristina Fernández, para después quedar sólo una. Desde allí han salido, en forma radial, las órdenes para los funcionarios y operadores de confianza del segundo y tercer círculo.

Para el kirchnerismo, compartir el poder ha sido considerado un acto de extrema necesidad —o sea, un acto de extrema debilidad—. De allí que en vez de replicar en su crecimiento el *Big Bang* al que aspira toda fuerza política y expandirse, diferenciarse y jerarquizarse, el kirchnerismo en su ascenso exhibe más bien un *Big Crunch*. Si la coalición inicial con que llegó al poder incluía a Eduardo Duhalde, Roberto Lavagna, Gustavo Beliz y Alberto Fernández, ella fue paulatinamente reduciéndose sin recibir al principio incorporaciones peronistas compensatorias (de las otras sí las hubo, como los radicales K, Borocoro y los grupos y figuras del denominado progresismo). Así, en vez del formato tradicional de una fuerza política cada vez más amplia (como la que intentó generar en los 80 Raúl Alfonsín) o de un entorno variopinto y difuso (como el del menemismo en los 90), el kirchnerismo ha innovado en la definición de la arquitectura de poder. El constituyó un núcleo duro pequeño, ejerciendo una atracción gravitatoria muy fuerte sobre una variedad de planetas, planetoides y satélites políticos con los que ha trabado una relación bilateral. Así, ha puesto a girar alrededor de su órbita a gobernadores, representantes y funcionarios a quienes no ha solicitado un cambio de identidad partidaria, sino simplemente que se cuadren a las decisiones importantes de la Casa Rosada. Difícilmente el futuro de estos adherentes se encuentre signado por haber sido kirchneristas, más allá de sus

peronismo en el poder) en un gobierno que simbólicamente redefine a la democracia en términos de conflicto, lo cual es esencial para entender su enorme eficacia gubernativa. Conflicto éste manifiesto, que tanto pretende fijar un horizonte de sentido valorativo y honrar ese lema kirchnerista de que "no llegó al Gobierno para dejar las banderas fuera de la Casa Rosada" (ese "setentismo" criticado a la vez por nostálgico, anacrónico, simulado o inevitable); pero conflicto que también se desata para transmitir una sensación de eficiencia en la toma de decisiones, crucial en un país todavía esclavo de las imágenes de la crisis y la ingobernabilidad. Un conflicto que busca generar y aprovechar una divisoria entre Nosotros, o sea "esa-Mayoría-de-hombres-y-mujeres-comunes", y Ellos, "esa-Minoría-de-poderosos", y que consagra, cuando el oficialismo gana, una épica de victoria y por lo tanto, de una tranquilizadora (paradójicamente) sensación de gobernabilidad.

Algo relacionado con esta gran contradicción exhiben las interpretaciones cotidianas sobre el kirchnerismo: de concederle el protagonismo de una de las pocas etapas políticas en la Argentina donde no hubo síntomas de ingobernabilidad manifiesta y, simultáneamente, difundir hipótesis catastrofistas sobre su futuro. Hipótesis que empezaron en el mismo momento en que Carlos Menem, que había ganado en la primera vuelta, desistió de participar en la segunda y permitió que Néstor Kirchner fuera Presidente con "sólo" el 22% de los votos. Fueron allí mayoría los analistas que señalaban que el nuevo presidente "no iba a durar dos meses".

Así, el kirchnerismo nació minoritario y a la sombra del hombre fuerte del momento, Eduardo Duhalde, pero pronto pasó a convertirse en un "gobierno de la opinión pública", como lo calificó Alberto Fernández cuando era el todopoderoso Jefe de Gabinete, con una popularidad que fue constituyéndose inicialmente en una "gestión de hechos espectaculares" —luego iba a hablarse del manejo virtuoso de "la caja": el "proceda", ordenado personalmente por Kirchner al General Bordini para que descolgara el cuadro del dictador Videla en el Colegio Militar de la Nación, o la exitosa quita de la deuda externa conseguida en una durísima negociación en la que el Presidente jamás titubeó ni retrocedió en sus aspiraciones.

En síntesis, el kirchnerismo ha impuesto una lógica del conflicto en la que, en su escueta institucionalidad, se ve compelido continuamente a demostrar dominio y preeminencia en cada conflicto que se le presenta —o genera, muchas veces, para demostrar esa preeminencia. Lo que es su mayor fortaleza, en cuanto eximio generador de situaciones de poder, se transforma en su gran debilidad, ya que, cuando es derrotado, aparece la amenaza del infierno tan temido: la vuelta de la ingobernabilidad y la crisis sistémica. Semejantes pasos en falso ocurrieron, por ejemplo, en la derrota por el voto no positivo del vicepresidente Julio Cobos

en el conflicto con el campo o en el fracaso electoral de las candidaturas testimoniales y la pérdida de la mayoría parlamentaria en las legislativas de 2009. Pero, en vez de sentenciar tempranamente al gobierno a cuarteles de invierno, sirvieron para afianzar su legendaria capacidad de recuperación. Capacidad que le ha permitido sortear lo que era una de las leyes de hierro de la nueva democracia argentina, esa que rezaba que "la derrota del oficialismo en las elecciones de renovación parlamentaria instalaba el pronóstico de su derrota ineludible en las siguientes presidenciales". Y, por supuesto, capacidad también probada en la "prueba máxima". La muerte de Néstor Kirchner, ese que, se decía, lo era todo, y sin embargo era sólo parte, por cierto fundadora, de una lógica que no sólo ha asimilado su deceso, sino que lo aprovechó para revitalizar un gobierno que encaraba en mal estado el proceso electoral.

Todo esto habilita a poner en duda que la caída en la popularidad luego del fracaso de implementar las retenciones móviles haya sido por el carácter decisionista y conflictivo del gobierno antes que por la incapacidad de generar una corriente de opinión favorable y, fundamentalmente, vencer. Como si haría luego con la sanción de la Ley de Medios, en un conflicto abierto y aún no cerrado con el Grupo Clarín, y con la Ley del Matrimonio igualitario, en el que enfrentó la oposición de la Iglesia. Pero en cada situación triunfante, el kirchnerismo se las arregló para representar una mayoría ocasional, no excluyente. Como si detectara una dimensión de diferenciación en la que el conflicto jugará finalmente a su favor, pero en el medio de una sociedad despolarizada, salvo en sus minorías militantes. Lo cual lo aleja de la etiqueta del "populismo" y expresa más bien una especie de "gentismo", con perdón del neologismo. Es decir, no tanto un fenómeno que reconoce la centralidad de "un Pueblo" con una trayectoria histórica con sus implicancias jurídicas y políticas, sino una sucesión de momentos en donde el gobierno afirma hacer lo que la gente quiere (convenciendo previamente a esa gente de lo que "realmente quiere").

Es como si la sociedad buscara y necesitara constantemente de un David que venciera al Goliat de turno, sin admitir, por supuesto, que ese David yerre el hondazo, sin concederle una segunda oportunidad. Casi uno podría decir que, frente a un David impotente, la sociedad prefiere un Goliat que al menos gobierne, hasta que surja la esperanza de un nuevo David. En el populismo, tal cual lo conocimos, David y Goliat se invertían para los sectores constituidos y definidos en su enfrentamiento (peronismo y antiperonismo). En el "gentismo", la situación es menos estable, pero a la vez menos dramática, porque no hay tales campos bien demarcados y es la opinión pública quien decide (David o Goliat, ganador y vencedor) en cada situación. Gentismo cuyo votante medio demanda gobernabilidad, que se manifiesta en el conflicto abierto (aunque limitado, no hay que exagerar) demostrando quién puede gobernar (y si lo hace para la

mayoría). Sirva de ejemplo contrario lo que le sucedió a la oposición, que luego de ganar las elecciones legislativas no pudo, no supo o no quiso estar a la altura de las circunstancias, y cometió el peor de los pecados: aparecer como incapaz de gobernar.

Al borde de las elecciones presidenciales de 2011, que se llevarán a cabo en un contexto sin nubarrones que presagien una crisis inminente, el kirchnerismo brinda la expectativa de cambio. La presidenta Cristina Fernández ha dado muestras de continuidad ideológica y de estilo conflictivo de poder como cuando comparaba el poder con Néstor Kirchner. Pero también es evidente que extiende esa audacia no sólo a la consecución de ciertos fines, sino que también hasta un rechazo del anterior "conservadurismo de medios".

Es evidente que una nueva etapa, la que transforme el crecimiento en desarrollo sostenido—cuquiera sea el que la encabece—demandará algo más que un núcleo iridiscente de poder. Requerirá, más bien, una suma de inteligencias, energías y recursos que permitan ahuyentar de una vez por todas al fantasma de los ciclos de ilusión y desencanto. De ello darán cuenta otros libros y trabajos de investigación. Pero ahora es tiempo de la evaluación de lo que ha sido el kirchnerismo, de la que esta breve introducción no pretendió ser una síntesis, ni mucho menos una guía para el riquísimo conjunto de aportes que los compiladores de este excelente libro, Andrés Malamud y Miguel De Luca, han logrado hacer converger. Sus autores representaron lo mejor de la ciencia política contemporánea argentina, que ha tenido como epicentro dinámico a la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, sea por que ha sido la primera instancia de formación de la mayoría de los politólogos que participan de esta obra, o bien por contar a muchos de ellos en sus filas como profesores e investigadores.

En otras palabras, este libro es uno de los modos en que la inversión de la sociedad argentina en el conocimiento a través de la universidad pública vuelve a ella. Para que todos, politólogos y quienes no lo son, puedan conocer sus argumentos y hallazgos, discutirlos, criticarlos y aprovecharlos.

## INTRODUCCIÓN

*Andrés Malamud y Miguel De Luca*

En julio de 1974, un presidente peronista fue sucedido por su esposa; en diciembre de 2007, también. Las circunstancias, los procedimientos y los resultados fueron muy diferentes—pero las similitudes—así como la reivindicación actual de la década del 70—invitaban a la reflexión. También son coincidentes la polarización política y la confrontación discursiva en los orígenes del peronismo y en el presente, así como la controversia respecto del significado del fenómeno populista. ¿Cuánto de la experiencia kirchnerista es original y cuánto abreva en la tradición peronista? Más aún: ¿cuánto de la política argentina contemporánea se relaciona con la particularidad peronista y cuánto se puede considerar genérico, independiente de la parcialidad política? Después de ocho años de gobierno, y quizá con más por venir, la Editorial Universidad de Buenos Aires consideró oportuno abordar estas cuestiones mediante un balance de la política en los años de los Kirchner. Recomendados de la tarea, decidimos evitar el trabajo monográfico y reunir a un equipo de politólogos de primera línea. Casi todos los autores de este libro tienen menos de cincuenta años, por lo que su formación universitaria transcurrió en democracia. Salvo uno, todos vivieron en (y estudiaron la) Argentina bajo radicales y peronistas y, siendo la mayoría de ellos graduados en la Universidad de Buenos Aires, pudieron también respirar, y a veces protagonizar, la política desde el claustro. Algunos residen actualmente en el país, otros en el exterior; unos forman parte de este gobierno o lo hicieron de los anteriores, mientras que varios se mantuvieron al margen de la política



de partidos. Todos, sin excepción, son especialistas en el área sobre la que se los invitó a escribir.

La consigna que les presentamos a los autores fue muy simple. En una extensión equivalente a medio artículo académico estándar, cada cual debía responder a cuatro preguntas: ¿Qué cambió entre 2003 y 2011? ¿Y qué *no* cambió? ¿Cuáles fueron los actores centrales y los hitos que marcaron esta etapa? ¿Qué perspectivas se avizoran para el futuro? La especulación era bienvenida mientras se asentase en datos empíricos y análisis riguroso. El estilo debía ser ágil y sin tecnicismos. El objetivo era llegar al mayor público posible y promover un debate informado. Los autores captaron el mensaje y lo mejoraron: todos los capítulos satisficieron nuestras expectativas y, en el balance general, las superaron.

A la hora de organizar los capítulos, decidimos reunirlos en cuatro grupos temáticos: instituciones de gobierno; actores y procesos políticos; actores sociales y políticas públicas. Confiamos en haber tratado las cuestiones cruciales que se levantaron en los últimos ocho años, y haberlo hecho desde un abordaje pluralista. Por cuestiones de tiempo y espacio, hay temas importantes de este período a los que no se les dedica un capítulo específico, como por ejemplo, la política de derechos humanos, la relación del gobierno con el campo, la evolución de la opinión pública o los cambios en las campañas electorales. Sin embargo, ellos están presentes transversalmente en varios de los textos.

La primera sección aborda las instituciones de gobierno. Mario Serrafiero sostiene que, durante el período kirchnerista, el sitio institucional de la presidencia creció y el papel del vicepresidente resultó opacado; no obstante, y de forma paradójica, esto le dio a la vicepresidencia una visibilidad pública que no tenía y el problema de la fórmula presidencial pasó a ser materia de consideración política y social. Miguel De Luca se dedica a los gabinetes presidenciales, comparando las sucesivas formas de integración y funcionamiento desde 1983 al presente. En este repaso destaca la persistencia del jefe de gabinete de ministros como un recurso de gestión de usos múltiples, pero siempre a disposición del primer mandatario; y en contraste con sus antecesores, la formidable concentración de poder exhibida por los Kirchner en lo atinente a la selección, organización y recambio de sus equipos ministeriales. Mark P. Jones y Juan Pablo Micozzi muestran que, durante los ocho años de los Kirchner, el Congreso mantuvo bajas tasas de reelección y pautas de carrera política históricas; sin embargo, la etapa atestigua un aumento de la fragmentación legislativa en Diputados, altos índices de transfuguismo y un inédito control opositor de las comisiones en el último período. La conclusión fundamental es que los alineamientos parlamentarios se han mantenido estables en torno a la dicotomía gobierno-oposición, tal cual ocurría desde el retorno de la democracia y como acontece en casi todas las legislaturas del mundo. Roberto Gargarella examina los cambios en la composición

de la Corte Suprema impulsados al comienzo del gobierno de Néstor Kirchner y la reforma del Consejo de la Magistratura promovida en 2006, y a partir de estos acontecimientos propone una reflexión sobre el kirchnerismo y la justicia.

La segunda sección estudia a fondo a los partidos políticos y a los procesos en que toman parte. María Inés Tula y Miguel De Luca repasan las reglas electorales y las dinámicas políticas en los procesos de selección de candidatos y reseñan las características de los principales competidores y electos. El capítulo describe el auge y declive de las "internas" (o primarias) como método para elegir postulantes y los factores que provocaron este ciclo, a la vez que remarca la preponderancia de los *insiders* al frente de los cargos gubernamentales clave, el avance de las mujeres en puestos de relevancia —principalmente, pero no sólo, en las cámaras legislativas— y el surgimiento de los "agrodiputados" como un novedoso grupo sectorial con representación parlamentaria. Carla Carrizo analiza el alto grado de diversidad interna que existe tanto en el peronismo como en el radicalismo, pero concluye que eso no implica necesariamente un mayor grado de informalidad; y constata que las causas se vinculan, muchas veces, a los incentivos internos de cada organización y no sólo al contexto externo o la estrategia gubernamental. Javier Zelaznik muestra cómo el kirchnerismo construyó un conjunto complejo de coaliciones superpuestas en tres arenas: social, electoral y legislativa, que combinan en dosis diferentes elementos de innovación y tradición y resaltan la presencia de nuevos actores sociales y viejos actores políticos. Andrés Malamud argumenta que, pese al colapso socio-político de 2001 y a la invocada voluntad política de rediseñar el sistema de partidos, la mecánica de la competencia se ha mantenido esencialmente bipartidista: cuando gobierna el peronismo, lo hace sin necesidad de coaliciones ministeriales, mientras que las chances del radicalismo —primero de ganar y luego de gobernar— están limitadas por su tradicional incapacidad para construir coaliciones mayoritarias. Carlos Gervasoni aborda la relación entre política nacional y política provincial y sostiene que la distinción entre ambas es analíticamente útil pero fácticamente artificial: su capítulo ilumina los innumerables canales de comunicación existentes entre una y otra durante los años de los Kirchner. También analiza varios fenómenos subnacionales, como la forma en que el federalismo fiscal "rentístico" financia regímenes provinciales poco democráticos, las consecuencias de la sobrerepresentación de las provincias pequeñas, la mayor centralización fiscal y política durante el kirchnerismo y la creciente desnacionalización del sistema partidario. Marcos Novaro se sumerge en los debates sobre cultura política y sentido común para concluir que el kirchnerismo, en cuanto proyecto político-cultural, se fue tornando más puro y radicalizado a medida que chocaba con los límites de su apuesta inicial y se retraía de la sociedad al Estado. En consecuencia, su versión actual se tornó menos innovadora y articulada y, por eso mismo, menos pasible de universalizarse como hegemonía.

La tercera sección analiza los actores sociales. Alejandro Bonvecchi com- para la relación gobierno-empresariado durante las experiencias kirchnerista y menemista, concluyendo que ambas administraciones buscaron los mismos objetivos y obtuvieron similares resultados: las dos procuraron maximizar el crecimiento, consumo, empleo y recaudación en el corto plazo, al tiempo que determinaban las oportunidades de ganancia y las rentas de los sectores empresarios mediante restricciones, protecciones, subsidios y precios políticos. Empero, mientras el menemismo lo hizo restringiendo la intervención estatal en la economía, el kirchnerismo lo logró expandiéndola. Sebastián Eichenmándy analiza el inesperado regreso del sindicalismo luego de su subordinación du- rante el gobierno de Menem y de la emergencia de nuevos actores y conflictos que amenazaban su existencia como factor de poder popular. Este capítulo muestra cómo, ocho años más tarde y pese a la vigencia de los movimientos territoriales piqueteros, el conflicto sindical ha recuperado su lugar histórico reemplazando al conflicto social como expresión de las clases trabajadoras. Sebastián Mauro y Federico Rossi pasan revista a los movimientos sociales, argumentando que en este período prevalecieron las coaliciones sectorizadas por reclamos específicos y la movilización promovida por el gobierno. A pesar de que, como en los 90, la política callejera raramente consiguió sus objetivos, los autores destacan que varios movimientos accedieron a canales estatales por primera vez desde el retorno democrático. Philipp Kitzberger divide a la relación entre el gobierno y los medios de comunicación en dos etapas: en la primera, desde 2003 hasta el conflicto agrario, coexistió la confrontación discursiva con políticas pragmáticas hacia los grandes intereses sectoriales y estrategias convencionales de comunicación; en la segunda, a partir de marzo de 2008, el discurso crítico se transfiguró en radicalización *contrahegemónica* y reformista. El autor destaca las diferencias, pero, al mismo tiempo, enfatiza vínculos y continuidades. A su vez afirma que, dada la resistencia de los me- dios, de sus representantes sectoriales y de la oposición, la posibilidad de una efectiva democratización comunicativa queda abierta.

La cuarta sección se concentra en un grupo de políticas públicas relevantes, sea por su carácter permanente (como defensas o relaciones exteriores) o porque se trata de innovaciones implementadas durante el período en análisis. En pri- mer lugar, Martín Alessandri y Gerardo Scherlis aportan sendos capítulos sobre la reforma política y la legislación electoral. Trotagonista y testigo del proceso de reforma, Alessandri afirma que su efecto más poderoso se hará sentir sobre la publicidad de campaña, generando una menor dependencia de los partidos respecto de sus aportantes. Scherlis, en cambio, sostiene que aunque algunas medidas fortalecieron la institucionalidad de los procesos electorales, la mayoría alentó la precariedad e imprevisibilidad de las reglas de juego. A continuación,

German Lodola analiza las políticas intergubernamentales y muestra cómo tres factores afectaron la relación entre el gobierno nacional, los gobernadores y los intendentes: las instituciones fiscales, la política tributaria y la política financiera. En el turno de las políticas sociales, Fabián Repetto pone de ma- nifiesto avances impensados una década atrás, pero al mismo tiempo destaca los desafíos profundos y estructurales que quedan por delante y analiza si los factores que explican los avances permitirán resolver las cuentas pendientes. Finalmente, Jorge Barzaglino y Elisa Llendirrozas desbrozan analíticamente las políticas de defensa y externa. Mientras Barzaglino precia el avance simultáneo de las agendas de control civil y de defensa nacional, un aspecto novedoso que rompe con la dinámica hasta entonces predominante de maximización del control, Llendirrozas aporta una visión más crítica para la cual los rasgos idiosincráticos se impusieron a los elementos sistémicos y estatales, dando lugar a una política exterior menos consistente. Ambos autores, sin embargo, apelan a la necesidad de ampliar el debate a fin de generar consensos y consolidar políticas de Estado en las dos áreas.

Este libro reconoce su inspiración en *Política y Sociedad en los años del Menemismo*, editado por Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer en 1995 (Buenos Aires, CBC-UBA). Aquella obra marcó un tiempo y una generación de politólogos, consolidando la centralidad de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires en la producción de conocimiento y análisis político. Por eso decidimos invitar al actual director de la Carrera, Luis Tonelli, para prologar este volumen. Mas allá de su capacidad analítica y reputada intervención en el debate público, Luis simboliza hoy a los maestros que distinguieron a la mayor institución de ciencia política del país. En el reconocemos a Luis Aznar, Atilio Borón, Edgardo Carreberg, Marcelo Cavarozzi, Isidoro Cheresky, Emilio de Ipolá, Francisco Delich, Lilliana De Ríz, María Grossi, Eugenio Kvaaternik, Ma- nuel Mora y Araujo, Oscar Oszajk, Julio Pinto, Juan Carlos Portantiero, Roberto Russell y otros que, como ellos, marcaron la carrera y a sus estudiantes durante su década fundacional.

Le encomendamos a Victoria Murrillo que redactara el último capítulo a guisa de conclusión. Una de las primeras graduadas de la UBA, doctorada en Harvard y profesora en Columbia (Nueva York), Vicky encarna el potencial de la ciencia política argentina. Como para la mayoría de nuestros compañeros en la diáspora, la distancia física no ha reducido su vínculo emocional ni interés académico (y no sólo) por la Argentina. El lector juzgará, en estas páginas, el balance de ocho años de política en tiempos K, pero también el de treinta años de ciencia política en democracia. Para ayudarlo en la tarea, el apéndice final —organizado magistralmente por Javier Zelaznik— compila y presenta en forma accesible datos electorales, legislativos e institucionales sobre todo el período.

Agradecemos a Gonzalo Álvarez y al Directorio de Eudeba la oportunidad para encarar este desafío desde la más emblemática de las editoriales universitarias de América Latina, y a Guillermo O'Donnell, inspirador y maestro de generaciones de politólogos argentinos, por las palabras dedicadas en la cubierta de este libro.

## A. INSTITUCIONES DE GOBIERNO

PRESIDENCIA Y VICEPRESIDENCIA:  
OTRA DIFÍCIL COMBINACIÓN

*Mario D. Serrafiero*

En la Argentina existe un "presidencentrismo" que ubica al presidente en el núcleo del escenario político, institucional y social. Los liderazgos presidenciales forjaron las características que tuvieron los distintos periodos históricos. Mitre, Sarmiento, Avellaneda y Roca fueron los baluartes de la organización nacional, la consolidación del Estado y la República Liberal-Conservadora. Otros capítulos se abrieron con los liderazgos populares de Hipólito Yrigoyen y de Juan D. Perón, que dieron cuerpo a los movimientos nacionales y populares del radicalismo y el peronismo. Desde la redemocratización a nuestros días, tres presidentes ocuparon el centro de la escena política: Raúl Alfonsín en los ochenta, Carlos Menem en los noventa y Néstor Kirchner en los últimos ocho años. Pero el presidente no está solo; junto a él se encuentra la figura del vicepresidente, constituyéndose así la "fórmula presidencial".

La Argentina adoptó con la Constitución de 1853/60 un sistema presidencial fuerte, que fue incluso reforzado tras la reforma de 1994. Este diseño institucional, en la práctica, se combinó con distintas dinámicas políticas y así

1. En América Latina existe excesiva atención al debate sobre el presidencialismo, pero hay poco interés en los estudios presidenciales, campo muy desarrollado en Estados Unidos (los denominados *presidential studies*, ver Serrafiero, 1998).

emergieron gobiernos hiperpresidencialistas, pero también presidencias débiles (Serrafero, 2005). Es claro que el sistema político gira en torno del liderazgo presidencial, pero la vicepresidencia no es una figura menor, pues es una institución cuya principal función consiste en actuar en época de crisis; en otros términos, es un dispositivo que se activa para conjurar los momentos de inestabilidad institucional cuando está comprometido el principal puesto del sistema político: la presidencia. Asimismo, la presidencia y la vicepresidencia entablan una compleja relación que puede ser próxima o distante, cooperativa o conflictiva.

La política argentina se escribió, entonces, al compás de las fórmulas presidenciales. ¿Cuáles fueron las trayectorias de sus integrantes? ¿Cómo se construyeron esas fórmulas? ¿Cuál fue la relación entre los componentes del binomio? Y, fundamentalmente, ¿qué ocurrió durante los años del kirchnerismo?

## 1. El contexto electoral y el contexto de gobierno de los binomios

En realidad, la relación entre presidente y vice no es sólo la vinculación entre dos órganos gubernamentales, sino fundamentalmente entre dos personas, con sus intereses, pasiones y razones (Serrafero, 1999). La relación se mueve entre los siguientes polos: lealtad-deslealtad (principalmente, del vicepresidente), confianza-desconfianza (principalmente del presidente), identificación-no identificación (del vicepresidente con las ideas y acciones del presidente). Para el mejor análisis de la relación, conviene distinguir entre dos contextos, el electoral y el de gobierno.

En el tramo electoral, el vicepresidente es elegido, por lo general, sobre la base de lo que puede aportar electoralmente. Se tienen en cuenta los votos potenciales antes que la homogeneidad de ideas. En este contexto se puede analizar la fórmula a través de la siguiente tipología. En relación con el origen de procedencia de ambos componentes del binomio puede distinguirse entre la *fórmula territorial equilibrada* y la *fórmula territorial desequilibrada* (o *no equilibrada*); la primera, compuesta por un representante de Buenos Aires y otro del Interior; la segunda, por dos candidatos bonaerenses, o dos de otra u otras provincias. El equilibrio territorial se buscó como modo de llevar a la fórmula el esquema federal. Con respecto de las fuerzas políticas representadas en el binomio, puede diferenciarse entre la *fórmula mixta* y la *fórmula pura*. La *mixta* es la que sella una coalición electoral entre distintos partidos y puede ser *simétrica* o *asimétrica*, según la fuerza electoral y el peso específico de los integrantes de la coalición. Y considerando la distancia ideológica de los partidos, podría distinguirse entre una coalición *polarizada* y una *moderada*. En el primer caso, se trataría de distancias

pronunciadas en el arco ideológico-partidario; en el segundo, primaría la afinidad o proximidad. En la *fórmula pura* los candidatos provienen del mismo partido. Puede ser *absoluta* o *relativa*, según representen, o no, al mismo sector interno de la fuerza política. En cuanto a la trayectoria política previa, cabe diferenciar entre la *fórmula experimentada* que abarca a ambos componentes; la *semiexperimentada* en que sólo uno —el presidente o el vice— cuenta con experiencia institucional; y la *no experimentada*, que refleja la inexperiencia de ambos (véase De Luca, 2008 para la trayectoria de presidentes y gobernadores entre 1983 y 2006). A su vez, la experiencia puede provenir del desempeño en cargos ejecutivos, legislativos o en ambos. Se trata de una cuestión importante, pues es esperable que los candidatos cuenten con una capacitación previa adquirida en el ejercicio de los cargos públicos.

Una vez que los candidatos electos asumen, se ingresa en el “contexto de gobierno”, y aquí cuentan las ideas, los estilos y la relación entre ambos. En nuestra historia existieron “fórmulas solidarias”; en ellas, el presidente y su vice estaban muy identificados entre sí y primaba la armonía en la relación. Y encontramos también “fórmulas no solidarias polarizadas”, en las que existió una gran diferencia ideológica y de estilos y reinó el conflicto en forma persistente. En el medio, cabría ubicar la “solidaridad crítica” de un vicepresidente que concuerda con el plan general de gobierno, aunque puede tener diferencias que siempre son lógicas y esperables entre dos personas.

## 2. De la restauración democrática a la crisis de 2001

¿Cuáles fueron los contextos electorales de construcción de fórmula y la relación entre los integrantes de los binomios triunfadores? En 1983 ganó el binomio Raúl Alfonsín-Víctor Martínez. Una fórmula equilibrada territorialmente, con presidente bonaerense y vice del Interior (Córdoba), y experimentada, aunque el presidente tenía sólo trayectoria legislativa. Se trató de una fórmula pura-relativa, pues provenían de distintos sectores partidarios de la UCR: Alfonsín de Renovación y Cambio, y Martínez de Línea Córdoba. La relación entre ambos fue buena, más allá de las disidencias de opinión y perspectivas que no se mostraban ante los medios de comunicación. Martínez no participaba de las reuniones de gabinete, aunque se entrevistaba semanalmente con Alfonsín. Y mantuvo una solidaridad hasta el final del mandato, a pesar de que fue “tentado” para encabezar una suerte de golpe contra el presidente. Para él, la vicepresidencia fue un sitio de apoyo y respeto a la figura de la presidencia. No utilizó tampoco el cargo para lograr visibilidad institucional y proyección política.

En 1989, triunfó el binomio Carlos Menem-Eduardo Duhalde. Se trató de una fórmula equilibrada territorialmente: el presidente provenía del interior

procedencia política del binomio, la Alianza conformó una fórmula mixta, que selló una coalición entre la UCR y el FREPASO. Se trató de una *coalición no simétrica*, pues de un lado estaba un partido centenario –la UCR– y del otro, una formación relativamente nueva.

Con el transcurrir de los meses, la relación entre De la Rúa y Álvarez se fue deteriorando. No hay espacio aquí para consignar en detalle la dinámica de este proceso (los interesados pueden ver Serrafero, 2007). Baste señalar que a raíz del escándalo sobre los sobornos en el Senado se produjo la renuncia del vicepresidente el 6 de octubre de 2000, y se inició el progresivo desgaste de la coalición que concluyó con la imposición del gobierno, la renuncia del presidente y la crisis de diciembre de 2001.

### 3. Kirchner-Scioli

La presidencia de “emergencia” de Eduardo Duhalde tuvo lugar en un período de turbulencia económica, política y social. Hacia mediados de 2002, el presidente se vio prácticamente en la necesidad de adelantar las elecciones; las que terminaron celebrándose el 27 de abril de 2003. En ellas, el binomio Menem-Romero obtuvo el 24,45% de los sufragios, y el de Kirchner-Scioli, el 22,24%. Pero la segunda vuelta no se llevó a cabo, pues Menem decidió “bajar” su candidatura ante una derrota inevitable y, automáticamente, quedó electa la fórmula Kirchner-Scioli.

Néstor Kirchner tenía una amplia experiencia ejecutiva: intendente de Río Gallegos (1987-1991) y gobernador de Santa Cruz reelecto en dos oportunidades (1991-2003). Por el contrario, Daniel Scioli había ingresado a la política en 1997, de la mano de Menem y cuando ya era una figura conocida a través de sus éxitos deportivos en motonáutica. Scioli se había desempeñado como diputado nacional (1997-2001) y fue reelecto en octubre de 2001. Poco después fue designado Secretario de Turismo y Deportes de la presidencia de Eduardo Duhalde. Se trató de una fórmula equilibrada territorialmente y experimentalmente. La candidatura de Scioli obedeció, principalmente, a su buena imagen, lo cual implicaría un agregado de votos para Kirchner. No existía una identidad ideológica entre ambos. Kirchner, uno de los gobernadores más disciosos del justicialismo, se ubicaba en el centroizquierda y Scioli, en cambio, llevaba sobre sí una corta carrera política iniciada y desarrollada bajo el patrocinio de Menem y continuada bajo la esfera de Duhalde cuando éste ocupó la presidencia.

En la campaña electoral, si bien Scioli se despegó del ex presidente Menem, también intentó no entrar en conflicto directo con su ex jefe. Y aseguró que como vice no sería una figura pasiva, sino que tendría un papel activo en la tarea de

(La Rioja) y el vice de Buenos Aires. Fue una fórmula experimental y pura (absoluta), pues ambos –más allá de las diferencias que se fueron ahondando con el tiempo– habían competido desde el mismo espacio político, venciendo en la interna partidaria a Antonio Cafiero y José Manuel de la Sota. Duhalde tuvo un perfil más alto que su antecesor y formaba parte de las reuniones de gabinete semanales. El vicepresidente se mantuvo solidario con la gestión del primer mandatario, pero también mantuvo diferencias en relación con distintos temas y situaciones. Así fue respecto del “Switgate” y de la influencia del “Grupo-Yoma” en la Casa Rosada. Duhalde abandonó la vicepresidencia para competir por –y ganar– la gobernación de Buenos Aires en 1991. La reforma constitucional de 1994 y la habilitación de la reelección presidencial postergaron las aspiraciones presidenciales de Duhalde, provocando el distanciamiento con Menem.

En 1995 triunfó el binomio Carlos Menem-Carlos Ruckauf, una fórmula territorialmente equilibrada, experimental y pura (absoluta). Pero con el paso del tiempo, el vice comenzó a distanciarse de las actitudes y políticas presidenciales. Quizá el desentendimiento más grande fue sobre el proyecto re-reeleccionista de Menem, potenciado hacia 1998. Entonces, Ruckauf fue acercándose cada vez más a Duhalde, gobernador bonaerense y precandidato por el Pj a la presidencia para las elecciones de 1999.

En los comicios presidenciales de 1999 triunfó una coalición electoral: la Alianza. La fórmula Fernando de la Rúa-Carlos “Chacho” Álvarez fue producto de la victoria del precandidato radical sobre Graciela Fernández Meijide en la interna del 29 de noviembre de 1998 y de negociaciones posteriores destinadas a consolidar la coalición. La fórmula fue “bendecida” por la Convención de la UCR del 22 de mayo de 1999 –que algunos llamaron “histórica”–, ya que quebró una larga tradición de 108 años al incluir a un extrapartidario en el binomio presidencial. Se trató de una fórmula “moderadamente” experimental, pues en el perfil institucional del candidato a presidente predominaban los cargos legislativos (aunque ocupó también la jefatura de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el de Álvarez era sólo parlamentario. Ninguno contaba con una experiencia importante y menos aún probada en el campo de las decisiones ejecutivas y la implementación de políticas públicas. En cuanto al criterio territorial, si bien el presidente era de origen corodobés, su filiación y actuación política era eminentemente porteña. Y Carlos Álvarez había realizado toda su trayectoria política en la ciudad de Buenos Aires. Se trató, entonces, de una fórmula no equilibrada o sólo *formalmente* equilibrada. Respecto de la

2. Cuando se debatía su posible candidatura a la gobernación bonaerense, Duhalde manifestó que la relación con el presidente era normal y que era “corresponsable de la gestión del presidente Carlos Menem para llevar adelante al país” (*La Nación*, 5/3/1991, página 4).

gobierno, colaborando con la gestión presidencial. Durante la campaña, como no podría haber sido de otro modo, Kirchner y Scioli daban fe de una buena sintonía y en público destacaban la relación de "respeto mutuo" que los ligaba.

En su nuevo cargo, Scioli comenzó a cumplir su tarea como presidente nato del Senado, pero también se reservó bajo su esfera de influencia la Secretaría de Turismo y Deportes, en la que designó gente de su confianza, tal como había sido acordado con Kirchner. Sin embargo, las diferencias de ideología y de estilo entre presidente y vice afloraron incluso antes de los tres meses de gobierno. Si respecto de la ideología se sospechaban o se sabían las diferencias que existían entre ellos, también afloraban los divergentes estilos. Frente al torbellino del llamado "estilo K", el vicepresidente se esforzaba en mostrarse como un funcionario mesurado y equilibrado que utilizaba el diálogo como instrumento privilegiado de vinculación con los distintos sectores de la vida política del país e incluso del exterior.

Respecto del estilo presidencial mucho se ha escrito y no hay espacio para extenderse. Además, el análisis requeriría precisiones de contexto, del diseño institucional y de las características personales del mandatario, temas sobre los que existe una abundante literatura. Pero basten unas brevísimas notas referidas, especialmente, a su contorno institucional. En cuanto a la forma de relacionarse con los distintos actores políticos y sociales, primaron los rasgos de confrontación, imputación de responsabilidades, despliegue de la lógica amigo-enemigo con aquellos percibidos como opositores y firmeza para intentar doblegarlos. Respecto del estilo cognitivo y el mundo perceptivo del presidente, se destacan los mecanismos de simplificación de la realidad y de los escenarios, principalmente, en esquemas binarios. Estos mecanismos facilitaron la percepción social acerca de la falta de ambigüedad en la toma de decisiones del mandatario. En cuanto a las ideas institucionales expresadas por el presidente a través de su acción, cabe señalar las siguientes: la concepción de la presidencia como sitio de liderazgo moral; la idea de la presidencia como motor del sistema institucional; la relación privilegiada entre presidente y pueblo sin otras mediaciones, y la presidencia como representante predominante de la soberanía popular. Estos rasgos se dieron dentro de un perfil general de presidente pragmático respecto de su gestión gubernativa, pero de apariencia dogmática o principista en cuanto a las características de su discurso. Fiel a la concepción institucional referida, se trató de un gobierno que le restó importancia al mecanismo de división de poderes y tuvo una fuerte inclinación hacia la configuración de un régimen institucional hegemónico enclavado en la presidencia. De alguna manera, se entróncaba con la tradición peronista que en la reforma constitucional de 1949 había diseñado una suerte de presidencialismo hegemónico (Serrafero, 1993).

Dadas estas características de estilo y las concepciones institucionales referidas, no causa sorpresa que varias actitudes del vice, que nunca formó parte del círculo presidencial, molestaran a Kirchner.

Antes de la crisis que estallaría en el mes de agosto de 2003, el vicepresidente mantenía una reunión semanal con el presidente donde pasaba revista de temas y le adelantaba ciertas cuestiones o actividades. El conflicto se desencadenó entonces con motivo de ciertas de Scioli que implicaban, obviamente, visiones opuestas a cuestiones caras a Kirchner. Quizá la declaración que más enfureció al presidente fue la relativa a las denominadas leyes de Obediencia Debida y Punto Final: "en un país serio, el Congreso no anula leyes". Periodísticamente trascendió que el presidente consideró esta actitud como un insulto y que le molestó la suerte de construcción de "poder paralelo" del vice.

El martes 19 de agosto, la crisis pareció profundizarse ante el pedido de renuncia hecho por el presidente a funcionarios que respondían a Scioli. La mutua indiferencia y la tensión continuaron en los días posteriores, pero el 2 de septiembre de 2003, en un acto en la reunión anual de la Unión Industrial Argentina, el presidente le dio públicamente un abrazo al vicepresidente, lo que fue percibido como una suerte de distensión. Scioli le restó importancia al conflicto y meses después decía que la relación se había recompuesto y resaltaba los parecidos entre los dos: "obsesivos y luchadores".

La actitud y firmeza de Kirchner fue un mensaje claro para su vicepresidente. Durante el resto del mandato, el vice asumió una actitud pasiva y tuvo una solidaridad incuestionable con las políticas del gobierno. Más allá de esta supuesta recomposición, Kirchner siguió desconfiando de Scioli y en las ocasiones en que el primero debió ausentarse del país, el segundo no tuvo margen de acción. Por ejemplo, se dijo que durante el viaje de Kirchner a China, a mediados de 2004, el presidente "gobernó por teléfono".

La relación continuó con altibajos y la desconfianza de Kirchner persistió más allá de su presidencia. A principios de septiembre de 2010 —un mes y medio antes de su fallecimiento—, Kirchner retó en público a Scioli. Su ex compañero de fórmula y ahora gobernador bonaerense había dicho que "tenía las manos atadas" para combatir a la inseguridad. En un acto celebrado días después, Kirchner, ya instalado como candidato presidencial para 2011, miró a Scioli y le dijo: "Le pido al gobernador que diga quién le ata las manos para no solucionar la inseguridad en la provincia. Estamos dispuestos a ayudarlo. Pero hay que hablar con nombre y apellido para que no haya malentendidos" (*La Nación*, 9/9/2010).

"retenciones móviles". El paro agropopuario, iniciado el 11 de marzo de 2008, se había extendido por más de cuatro meses con bloqueos de rutas, entre otras medidas. El 15 de junio, cuando la situación estaba extremadamente tensa y en un punto muerto, Cobos hizo pública una carta remitida a la presidenta señalando que el Congreso debía intervenir en la resolución del conflicto. Al día siguiente, CFK envió un proyecto de ley para que el Congreso se expidiera sobre el tema. Los rumores de renuncia del vicepresidente recorrieron los pasillos políticos. Ante la pregunta sobre si había pensado en renunciar, Cobos dijo en una entrevista: "Nunca, sería una deshonra para la ciudadanía que me vótó... Yo presido otro poder. Si bien el vice se elige en forma conjunta yo represento otro sector, no soy del PJ y, además, presido el Senado de la Nación" (*La Nación*, 18/6/2008). Y en otra declaración indicaba que: "hay que buscar no sólo votos sino consensos, respetar la pluralidad de ideas... Hay una muy buena predisposición de la oposición" (*La Nación*, 26/6/2008).

El ministro del Interior, Florencio Randazzo, señaló respecto de Cobos, "el vicepresidente de la Nación es miembro del Poder Ejecutivo Nacional y su preocupación debe concentrarse en preservar los intereses del poder que representa... El gobierno desea que sus legisladores, y su vicepresidente, acompañen a su presidenta, sin buscar votos" (*La Nación*, 28/6/2008).

El proyecto remitido al Congreso por CFK consistía, esencialmente, en la ratificación de la resolución 125. El ministro de Justicia, Anibal Fernández, públicamente señalaba que el Congreso debía expedirse por sí o por no y a libro cerrado sobre el contenido del proyecto.

El viernes 4 de julio comenzó el debate en la Cámara de Diputados y en una maratónica sesión que insumó 19 horas y 154 oradores, el proyecto oficial fue aprobado, pero con numerosas enmiendas, necesarias para llegar al número. En realidad, se trató de una victoria muy escueta. La diferencia fue de apenas siete votos (por el sí 129, por el no 122, y dos abstenciones). La cuenta arrojó un dato preocupante para el gobierno: 19 votos del kirchnerismo y sus aliados no acompañaron el proyecto (15 del Frente para la Victoria y 4 de radicales K). En vistas al tratamiento del proyecto en el Senado, el campo decidió movilizarse y la Mesa de Enlaceujo un acto para el 15 de julio; mientras, el gobierno convocaba a otro frente al Congreso, el mismo día y a la misma hora. Al día siguiente, la sesión en el Senado duró 18 horas en las que intervinieron 54 legisladores. La votación dejó al kirchnerismo en un escenario tan incómodo como difícil: 36 votos a favor y 36 en contra. Debía decidir, nada más y nada menos, que el denostado vicepresidente.

Frente al empate, Cobos manifestó que era el día más difícil de su vida y propuso un "cuarto intermedio" para que los legisladores llegaran a un acuerdo. Pero los presidentes de los principales bloques rechazaron el planteo. Cobos,

## 4. Cristina-Cobos

El presidente Kirchner alimentó el misterio acerca de si competiría o no en las elecciones presidenciales de 2007. En forma reiterada, decía que el candidato sería "pingüino o pingüina". Ciertamente sorprendió a todos cuando confirmó que no perseguiría la reelección y que la elegida era su esposa, Cristina Fernández de Kirchner (CFK). Pero antes se había prácticamente definido la candidatura a la vicepresidencia. Ya en 2006 se hablaba de la pretencencia que el presidente tenía hacia el gobernador mendocino, Julio César Cobos, perteneciente a los "radicales K". Cobos no podía ser reelecto como gobernador de Mendoza y, así, su designación como vice sellaba la "Concertación Plural".

Por otro lado, Cobos tenía un perfil bajo que aparecía como complementario del carácter fuerte atribuido a la candidata y con su designación—siendo del Interior—, supuestamente, se acentuaba el carácter federal de la fórmula. Durante la campaña electoral, el futuro vice había adelantado que en el gobierno se veía en un papel activo como "articulador de consensos". El papel que se imaginaba era congruente con el lema de campaña que lo incluía expresamente: "Cristina, Cobos y vos".

A diferencia de su marido, la trayectoria de CFK se desarrolló en el ámbito legislativo: diputada provincial por Santa Cruz en 1989 y reelecta en 1993, senadora nacional en 1995, diputada nacional en 1997 y nuevamente senadora nacional en 2001, siempre por el mismo distrito, hasta que en 2005 fue elegida senadora nacional por la provincia de Buenos Aires. Su vicepresidente, Julio Cobos, representaba la cara opuesta, pues se habla desempeñado sólo en cargos ejecutivos: Subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la ciudad de Mendoza (1994-1997), Secretario de Obras Públicas de la referida ciudad (1999-2000) y gobernador de Mendoza (2003-2007). Se trató de una fórmula mixta que selló un acuerdo electoral con un sector del radicalismo, y de carácter asimétrico, dadas las diferencias de tamaño y organización entre el kirchnerismo y los radicales K. En realidad, se inscribió dentro de la tradición "frentista" del peronismo, y cabe recordar aquí las fórmulas de Juan D. Perón con Juan Florentino Quijano de la Unión Cívica Radical-Junta Renovadora, en 1946 y 1951, y el binomio de 1973, cuando a Héctor J. Campora lo acompañó Vicente Solano Lima, del partido Conservador Popular.

El 28 de octubre de 2007, la fórmula CFK-Julio Cobos superó el 45% de los votos. La nueva presidenta presentó a su gobierno como una continuidad del de su marido, pero la campaña también agregaba el eslogan "sabemos lo que falta, sabemos cómo hacerlo".

A los pocos meses de iniciada la nueva administración, sucedió un grave conflicto con sectores rurales, a causa de la denominada resolución 125 y las



entonces, comenzó un discurso que evidenció el peso que para él tenía su voto. Dijo: "No creo que esto sea motivo para poner en riesgo el país, la gobernabilidad, la paz social. Quiero seguir siendo el vicepresidente de todos los argentinos... La presidente de los argentinos va a entender... No puedo acompañar" (*La Nación*, 17/9/2008). Y agregó: "la historia me juzgará no sé cómo. Pido perdón si me equívoco. Mi voto no es positivo".

Cobos había sido expulsado de la UCR por su alianza con Kirchner. Luego de su posición frente a los hechos del campo, la conducción radical fue menos severa con él y comenzó su gradual retorno a las filas partidarias. A su vez, el vicepresidente se convirtió en referente político y una figura buscada por los medios de comunicación. Dio su opinión sobre casi todos los temas que surgían en la política cotidiana manifestando acuerdo o discrepancia con las políticas de CFK.

El conflicto con el campo y su modo de resolución sería un momento bisagra no sólo para el vicepresidente, sino también para el kirchnerismo. Para el gobierno, el traspíe había sido producto de los medios "hegemónicos" que daban una visión interesada y distorsionada de la realidad. Los resultados de las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009 también tenían su causa—según el gobierno— en la oposición de los medios, particularmente, del Grupo Clarín. Comenzó, entonces, una acción destinada a lograr cambios en las percepciones de la sociedad, y para ello se emprendió una suerte de batalla cultural. La denominada "Ley de Medios" se convertiría en uno de los puntos centrales de esta estrategia.

En el proceso de sanción de la ley se producirían nuevas disonancias y fricciones en las que, nuevamente, se lanzaba desde las filas del kirchnerismo la idea de un "neogolpismo" vinculado con el radicalismo, Clarín y Cobos. Finalmente, durante el tratamiento por el Senado, CFK viajó al exterior y fue reemplazada por Cobos, mientras que el senador Pampuro quedó a cargo de la presidencia de la cámara, que sancionó el proyecto sin incorporarle modificaciones al texto aprobado en Diputados.

Otro grave enfrentamiento entre CFK y Cobos sucedió en ocasión de la constitución del Fondo del Bicentenario, en diciembre de 2009, para hacer frente a deuda del Estado nacional y con fondos provistos por el Banco Central por un monto de 6.569 millones de dólares. Frente al protagonismo tomado por Cobos en este tema, la presidenta expresó: "Es extraño ver que alguien que me acompañó en la fórmula es el candidato de oposición para el próximo turno y participa en cuanta discusión hay en contra del gobierno... que aprenda cuál es el rol del vicepresidente según la Constitución" (*La Nación*, 9/1/2010, página 6).

En octubre de 2010, Cobos se vio obligado a desempatar nuevamente. El proyecto de la oposición para elevar la jubilación mínima al 82% del salario mínimo, vital y móvil, ya aprobado en Diputados, fue tratado por el Senado y,

luego de un largo debate, la votación arrojó una paridad de 35 votos por grupo. Esta vez la situación era menos dramática que en ocasión de la resolución 125 y las posiciones estaban claras: Cobos había apoyado la iniciativa y desde el gobierno se había anunciado que, de sancionarse, sería vetada, más allá de sus costos políticos. Y así ocurrió. Con el voto de Cobos, la ley fue sancionada, con el veto de la presidenta la ley no fue promulgada. La propia CFK señalaba que había vetado la "ley de quiebra" del Estado votada por el Congreso. Y decía en relación con Cobos: "No es importante ocupar un rol, lo importante es ejercerlo como manda la Constitución y como votó la sociedad. Tenemos un vicepresidente okupa. Pero nadie va a pedirle la renuncia. Esto que vive la Argentina nunca se vio en ninguna parte del mundo" (*La Nación*, 14/10/2010). CFK aludía a un supuesto rol para el vicepresidente que, en realidad, no estaba determinado en ningún lugar de la Constitución. También es cierto que un vicepresidente no puede asumir el papel de permanente opositor y ventilar sus discrepancias ante los medios. En ese caso dejaría la "solidaridad crítica" e ingresaría en el peligroso terreno de la polarización, con el riesgo de sembrar ingobernabilidad en la cúspide del poder.

La presidenta, con diferencias de estilo, tuvo la misma concepción institucional que su marido en relación con el papel de la presidencia en el entramado social y político. Con el correr de los meses, la popularidad y la candidatura presidencial de Cobos se fueron desdibujando. Finalmente, abandonó su proyecto presidencial.

## 5. Conclusiones

Durante el kirchnerismo, el diseño institucional de presidencialismo fuerte —y reforzado tras la reforma de 1994— sufrió reformas legislativas que acentuaron el poder presidencial: la "trilogía" de la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia (DNU), los "superpoderes" y la modificación del Consejo de la Magistratura. El poder ejecutivo adquirió un perfil cuasihegemónico bajo el férreo liderazgo de Néstor Kirchner, quien estuvo presente más allá de su mandato, con un enorme peso durante la presidencia de Cristina y hasta su muerte (Botana, 2006; Serrafiero, 2010). En ese marco, el sitio institucional de la presidencia creció y el papel del vicepresidente trató de ser opacado aún más que antes. No obstante, y paradójicamente, esto le dio también a la vicepresidencia una visibilidad pública que no tenía, y el problema de la fórmula presidencial pasó a ser materia de consideración política y social.

Respecto del contexto electoral durante el kirchnerismo, la elección del vicepresidente fue potestad de Néstor Kirchner, quien designó no sólo a su

El problema de la relación entre presidente y vice excede el período kirchnerista. La desconianza de un presidente que ve la tracción en su vice ocupa un lugar repetido en la historia, así como el desojo de los vicepresidentes de tener un mayor protagonismo. Desde 1983 a la fecha no pudieron establecerse comportamientos paraconstitucionales que iniciaran un nuevo tipo de relación y de ejercicio del poder como ocurrió, por ejemplo, en Estados Unidos. Y, aunque resulte obvio remarcarlo, en el formato argentino presidencia y vicepresidencia son piezas ineludibles en la ingeniería de un gobierno de coalición.

### Bibliografía

- Botana, Natalio (2006): *Poder y hegemonía*, Buenos Aires, Emecé.
- De Luca, Miguel (2008): "Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006", en Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press, pp. 189-217.
- Serratero, Mario D. (1993): *Modelos institucionales y modelos constitucionales*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- (1998): "Presidencialismo y parlamentarismo: un debate abierto", *Revista Mexicana de Sociología*, 60(2): 165-186, México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- (1999): *El poder y su sombra: los vicepresidentes*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.
- (2005): *Excepcionalismo? Confin de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Lumiere.
- (2007): "Vicepresidencia efímera y ruptura anunciada: El caso de la Alianza", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires.
- (2010): "Democratizar la presidencia más que atenuar el presidencialismo", *Suplemento La Ley - Constitucional*.

propio compañero de fórmula, sino también al de su esposa. En este marco, el vicepresidente cumplió las funciones esperadas: aportar votos para la elección y sellar acuerdos partidarios. La nominación de Scioli persiguió mejorar el desempeño electoral de un candidato presidencial poco conocido en el escenario político nacional. Y la de Cobos pretendió sellar un acuerdo con un sector de la UCR: la Concentración de los radicales K. Resulta al menos curioso que la elección de los vices haya recaído en dos políticos "dialoguistas" y que hicieron del consenso un culto.

Una vez ganadas las elecciones, las fórmulas dentro del "contexto de gobierno" significaron la preeminencia de la presidencia en la toma de decisiones y en la configuración simbólica del régimen político. Cuando los vicepresidentes no encajaron en una fórmula de "solidaridad absoluta" o intentaron tener algún tipo de papel en el terreno ejecutivo, acontecieron los problemas y el "disciplinamiento" presidencial amplificado mediáticamente. La solidaridad absoluta fue entendida no sólo como lealtad, sino fundamentalmente como obediencia. Scioli tuvo un primer tramo de "solidaridad crítica" que no fue permitida por el presidente, quien no toleró que su vicepresidente tuviera opiniones propias y, sobre todo, que cuestionara algunas políticas del gobierno. En el caso de CFK, el voto "no positivo" condenó a Cobos a una suerte de destierro político, sin moverse de su sitio de vicepresidente. Fue tilado como traidor y desde el propio gobierno se le pidió la renuncia reiteradamente.

Frente a los castigos de ambos presidentes, la reacción de los vices fue distinta. Scioli se alineó con el gobierno y dejó de lado sus críticas retornando al silencio y con ello a una "solidaridad absoluta". El premio por su obediencia no tardaría en llegar. En los comicios de 2007 completó por la gobernación de la provincia de Buenos Aires y triunfo Cobos, por el contrario, no cesó en su actitud crítica y, quizás animado por los resultados electorales de 2009, continuó con dicho perfil pensando en su posible candidatura para 2011. Nunca más fue aceptado en el gobierno.

El kirchnerismo privilegió la lealtad por sobre todo, y quedó claro que en sus concepciones institucionales en el poder ejecutivo sólo había espacio para uno: el presidente, el eje del sistema político e institucional. En este sentido, no llama la atención que los ministros hayan ocupado un papel tan secundario y el inédito hecho histórico de que no existieran reuniones de gabinete, durante sus ocho años de ejercicio del gobierno. Tampoco sorprende que los ministros hicieran causa común en las repitencias públicas a los vicepresidentes. En el marco de estas concepciones institucionales, la fórmula presidencial fue un dispositivo para recolectar votos, el presidente lo fue todo y al vice se le asignó un papel de subordinación, obediencia y representación de los intereses presidentales en el Senado.

DEL PRÍNCIPE Y SUS SECRETARIOS.  
CINCO APUNTES SOBRE GABINETES PRESIDENCIALES  
EN LA ARGENTINA RECIENTE

*Miguel De Luca\**

Uno de los rasgos sobresalientes de la política argentina es el predominio de la figura presidencial: el primer mandatario constituye un engranaje fundamental en la maquinaria del gobierno. No obstante esta supremacía, un papel importante es desempeñado por los funcionarios del poder ejecutivo inmediatamente inferiores en la jerarquía político-institucional: los ministros. Los ocupantes del sillón de Rivadavia han recurrido a su gabinete para disponer de asistencia en la elaboración y ejecución de políticas, pero también para forjar alianzas de gobierno o para reflejar el lanzamiento o el cambio de medidas gubernamentales.

Esto devela una particular situación del entramado institucional argentino: la centralidad del ejecutivo posibilita que importantes cuestiones de gobierno queden en manos de personas cuya selección y permanencia en el cargo dependen exclusivamente del albedrío presidencial y no de la voluntad popular. Y en circunstancias difíciles o coyunturas turbulentas, tal situación suele generar en la opinión pública juicios críticos respecto a la lealtad de estos funcionarios hacia el presidente, a la eficacia con que se desempeñan en sus puestos y al sentido de responsabilidad hacia la sociedad. Así, en más de una ocasión, para definir el perfil colectivo o individual de los ministros se ha apelado, respectivamente, a

\* El autor agradece los comentarios de Andrés Malamud y Santiago Rotman.

términos tales como "entorno" o "tecnócrata". Por otra parte, en este escenario también es posible que la destreza o el carisma de un ministro eclipsen a la figura presidencial, generando tensiones entre el titular del ejecutivo y quien ejerce un poder "prestado".

El objetivo de este capítulo es brindar una descripción general sobre los gabinetes presidenciales de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999), Fernando de la Rúa (1999-2001), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (CFK) (2007-2011). La revisión no incluye a las presidencias de Adolfo Rodríguez Saá (una semana en diciembre de 2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003), dado el carácter excepcional de su proclamación y duración. A su vez, el examen considera a los equipos de gobierno de Néstor Kirchner y CFK como uno solo en razón de las múltiples semejanzas/continuidades entre ambos (marcándose oportunamente, claro está, las pocas diferencias registradas).

Este repaso se concentra en los patrones generales prevalecientes en la integración de los gabinetes, en su forma de funcionamiento, en la relación entre el primer mandatario y sus colaboradores inmediatos y en el detalle de unas pocas características generales de los equipos de gobierno. Y, por razones de espacio, adopta la forma de cinco "apuntes" delineados en forma comparada.

## 1. La integración del gabinete: factores y criterios en el nombramiento de ministros

Hace ya casi quinientos años Nicolás Maquiavelo destacaba que la primera evaluación sobre el juicio de un príncipe se formula sobre los secretarios que elige para rodearse: si éstos no son capaces y fieles, el primer error lo comete en esa selección. La conformación del equipo de asistentes es una cuestión crucial para considerar el desempeño de un líderazgo político.

En la integración de los gabinetes presidenciales intervienen tres grupos de factores. El primero lo conforma el modo en que el o la candidata llega a la primera magistratura y las características del partido político o coalición electoral en el que se ha sostenido la victoria. El segundo, la formación, experiencia y trayectoria política-partidaria del presidente. Y el tercero, los objetivos del mandato presidencial, los recursos políticos, institucionales y de liderazgo que el titular del ejecutivo dispone para llevar adelante su agenda y el contexto en el que le toca gobernar. La incidencia de estos tres grupos de factores varía según se trate de gabinetes inaugurales, intermedios o de fin de mandato. En este "apunte" se repasarán los contrastes en los gabinetes inaugurales, pero el mismo ejercicio puede realizarse para los otros dos tipos de equipos de gobierno.

Como dirigentes de extendida trayectoria dentro de una organización política altamente institucionalizada como la UCR, Alfonsín y de la Rúa tuvieron muy presente el criterio de pertenencia partidaria para designar a sus ministros, como asimismo los apoyos recibidos en el camino hacia la presidencia (el propio radicalismo con Alfonsín, la Alianza con de la Rúa). El "peso partidario" y los "equilibrios internos" caracterizaron los gabinetes iniciales de ambos mandatarios, aunque de modo más marcado el del segundo, debido fundamentalmente a los procesos que los llevaron a la Casa Rosada y al lugar ocupado por cada uno en la relación entre presidente y partido o partidos de apoyo (Alfonsín como jefe indiscutido y de la Rúa como guía de la coalición antes que líder partidario). El gabinete inaugural de Alfonsín estuvo compuesto íntegramente por miembros de la UCR, tanto por aquellos adscritos a su corriente como por sus antiguos rivales internos (aunque en este último caso se trató más bien de ofrecimientos puntuales dado el descolliante liderazgo partidario del nuevo presidente). Los criterios de "pertenencia partidaria" y "balance interno" se combinaron con un tercer, la posición alcanzada dentro del partido, una regla hasta entonces muy arraigada en el reclutamiento y la promoción de dirigentes del radicalismo. Estos criterios se aplicaron para todos los cargos del gabinete, aun para los más técnicos como el ministerio de Economía, y también para los subalternos, como las secretarías y subsecretarías.

La formación del primer gabinete de Fernando de la Rúa exhibió como pauta principal el reconocimiento de la Alianza como coalición electoral victoriosa. La distribución de las carteras mantuvo un delicado equilibrio entre la UCR y el FREPASO e inclusive el mismo contrapeso se preservó al interior de cada una de estas fuerzas políticas. El criterio del equilibrio fue combinado con el de la compensación. Por caso, la rival de de la Rúa en la elección primaria y candidata derrotada también en los comicios para gobernador en la provincia de Buenos Aires, Graciela Fernández Meijide, recibió uno de los ministerios asignados al FREPASO, mientras que dos importantes dirigentes radicales con ambiciones presidenciales, Rodolfo Terragno y Federico Storani, obtuvieron la jefatura de gabinete y la titularidad de Interior respectivamente. La distribución dentro de las fuerzas de la coalición encontró empero sus límites en la asimetría densidad organizativa y técnica de los socios de la Alianza: mientras la UCR contaba con numerosos expertos y cuadros por cada área de gobierno, el FREPASO era ante todo un conglomerado electoral en construcción con poca práctica en la gestión pública. A su vez, los cargos de secretarías y subsecretarías fueron distribuidos considerando al FREPASO como socio menor de la coalición gubernamental y según un criterio bastante amplio de "integración cruzada" (i.e. ministro radical, secretario frepasista o viceversa), de modo similar al patrón de construcción de gabinetes seguidos por una retención de peso para los aliancistas, la "Concertación" chilena.

Por el contrario, Menem, dirigente de un partido formalmente poco institucionalizado como el PJ, estuvo menos ligado a la pauta partidaria y más abierto a figuras no partidarias (o de su entorno personal) y a vincularse con las organizaciones de interés. Las particularidades de su llegada a la presidencia reforzaron tal predisposición: una elección primaria ganada en oposición a los principales líderes peronistas y la proclamación presidencial obtenida a través de una campaña de corte personalista.

En el primer gabinete de Menem, tres de sus ocho ministros no tenían afiliación al peronismo (Domingo Cavallo, Miguel Roig y Antonio Salonia) y uno la tenía en forma muy reciente (Roberto Dromi). De estos cuatro, los dos ubicados en las estratégicas carteras de Relaciones Exteriores y Economía en verdad no sólo no eran peronistas, sino que podían considerarse en las antípodas de la tradición justicialista (Cavallo y Roig). Ambos poseían aceitados vínculos con las organizaciones empresariales y, de hecho, el responsable del Ministerio de Economía representaba a Bunge & Born, uno de los *holdings* más importantes del país. Por su lado, los titulares de las carteras de Trabajo y Educación reconocían sólidas relaciones con el sindicalismo y la Iglesia Católica (Jorge Triacca y Antonio Salonia respectivamente). A su vez, entre los ministros peronistas sólo unos pocos podían considerarse dirigentes de peso, mientras que la vinculación del resto del gabinete con el partido respondía ante todo a su lazo personal con Menem, forjado principalmente en la experiencia de éste como gobernador de La Rioja.

La llegada de Kirchner a la presidencia guardaba similitudes con la de Menem: desde la gobernación de una provincia electoralmente menor y con el liderazgo del PJ dividido. Sin embargo, la conformación del gabinete inaugural del santacruceño contrastó con la del riojano. En ésta tallaron tres cuestiones: el acuerdo intrapartidario que lo llevó a Balcarce 50, la estrecha proyección nacional de su liderazgo y, en un plano menor, la búsqueda por ampliar en forma inminente —aunque acotada— la base de esa coalición electoral. Cuatro puestos del gabinete fueron adjudicados a miembros del círculo íntimo del candidato triunfador y, por ende, de procedencia patagónica o “pingüinos”. Otros cuatro cargos se reservaron para funcionarios de Duhalde (tres de ellos ligados al PJ bonaerense: Aníbal Fernández, José Pampuro y Ginés González García), y tres se distribuyeron entre personas de reconocida inclinación peronista que habían apoyado tempranamente a Kirchner, pero también con un ojo puesto en los comicios porteños previstos para poco tiempo después.

Estos rasgos del primer gabinete de Kirchner sobresalen tanto en sus desacoples con la tradicional geografía justicialista como respecto del panorama territorial que este partido presentaba en 2003. No tuvieron representación en el elenco gubernamental las provincias nortefías (casi todas bastiones peronistas aunque, claro está, inclinadas hacia el principal adversario en la apenas concluida

pugna por llegar a la Casa Rosada), ni otros distritos con abultado padrón de votantes, como Córdoba o Santa Fe. Y tampoco existieron espacios para dirigentes que, sin un claro alineamiento interno, hubiesen permitido extender el raquítico apoyo que Kirchner recibió en la primera, y única, vuelta electoral (véase “Kirchner: gabinete sin aliados nuevos”, *Clarín*, 21/5/2003).

En cuanto al gabinete original de CFK, de los quince funcionarios más importantes, es decir, todos los ministros y los titulares de las secretarías General, Legal y Técnica y SIDE, doce procedían de la gestión saliente: nueve continuaban en el mismo cargo que habían tenido en el último día del gobierno precedente, uno cambiaba de cartera (Aníbal Fernández), y los dos restantes ascendían de puesto (Juan Carlos Tedesco y Graciela Ocaña). De la docena mencionada, siete habían integrado el equipo inicial de Néstor Kirchner. Entre los miembros que no provenían del gabinete de su esposo, dos dejaban cargos en la provincia de Buenos Aires, gobernada por el entonces aliado Felipe Solá. Y no había ninguno que reflejara la integración de la denominada “Concertación Plural”, a la que le correspondieron unos pocos despachos en la segunda y tercera línea de la gestión (sobre la incorporación de Julio Cobos como vicepresidente, véase el capítulo de Serrafiero).

## 2. La relación del presidente con sus ministros y el funcionamiento del gabinete

Los presidentes de la Argentina reciente pueden compararse según los criterios que siguieron para conformar sus equipos, pero también por la manera en que los hicieron funcionar. Entre los factores que inciden sobre este aspecto también están presentes los que moldean la selección de los ministros.

Alfonsín privilegió una relación radial con su gabinete, un esquema de trato personal y directo con cada uno de sus colaboradores inmediatos, donde él se reservaba la función de “pivote” y cada ministro se encontraba con una capacidad operativa más o menos equivalente y a una distancia equidistante del centro del poder. Bajo este tipo de organización predominaron las comunicaciones exclusivas entre el presidente y cada ministro. Por lo menos durante los primeros cuatro años de gobierno fueron prácticamente inexistentes las reuniones de gabinete plenarias para presentar o debatir sobre políticas globales o estrategias comunes.

En otras palabras, el gabinete no constituyó un ámbito privilegiado para la toma de decisiones y fue prescindible como cuerpo colectivo. Las reuniones individuales con cada ministro, características de la relación “radial”, fueron acompañadas por cónclaves paralelos con grupos reducidos de asesores en las que no estaban presentes los ministros del área correspondiente a los temas tratados.

La constitución de este grupo informal hizo posible la colaboración de ciertos dirigentes políticos sin la necesidad formal de su ingreso al gobierno. Dentro de este "gabinete paralelo", políticos de partido como Enrique Nosiña, al no desempeñar responsabilidades ministeriales, resultaron nexos imprescindibles para operaciones políticas con la oposición, los grupos de interés o los propios legisladores de la UCR. De este modo, en varias ocasiones los integrantes del gabinete se enteraban de las medidas de gobierno adoptadas sólo poco antes de ser anunciadas o directamente a través de la televisión. Dado tal estilo de organización y funcionamiento, hasta 1987 los titulares de cada cartera tendieron a cumplir sus funciones como jefes de despacho antes que como miembros de un grupo o escuadra ejecutiva.

A diferencia de la relación radial de Alfonsín con su gabinete y del desplazamiento del mismo como ámbito para tomar decisiones, Menem impulsó una forma de organización de tipo piramidal, en donde, sin embargo, las posiciones jerárquicas no eran fijas, sino móviles, según la anuencia del ocupante de la cima. Esta disposición de sus asistentes fue acompañada por reuniones de gabinete frecuentes—promedio semanal—, pero de carácter informativo antes que deliberativo, en las cuales participaban una cantidad de funcionarios que excedía largamente a los ministros y a los secretarios dependientes de la presidencia. El carácter multitudinario de estos encuentros—a veces con más de cincuenta funcionarios presentes—no fue, empero, un patrón uniforme. Después de siete años de reuniones habituales durante los días jueves, en 1996, y para evitar los continuos rumores sobre discusiones, Menem restringió los conclaves a los ministros y al secretario general de la presidencia.<sup>1</sup> Esta reducción del número de colaboradores en los encuentros plenarios coincidió precisamente con la fase final de la segunda presidencia o etapa de "pato rengo".

De la Rúa dispuso un modo de funcionamiento gubernamental distinto al de sus predecesores. Se inclinó por no delegar ningún tipo de decisión en sus subordinados y por un estilo de gestión ministerial organizada en torno a círculos concéntricos, en donde los circuitos de consulta mas cercanos no estaban integrados por los ministros ni por líderes partidarios de peso sino por parientes, amigos personales, técnicos y dirigentes de segundo nivel en la jerarquía partidaria (entre los que sobresallan su hijo y Fernando de Santibañes). Este estilo de organización del gabinete, profundizado tras los recambios ministeriales de fines de 2000 y de marzo de 2001, contrastó notoriamente con el criterio de

1. Véase "Menem, enojado, suspende las reuniones de gabinete" (*Ámbito Financiero*, 24/10/1996); "No más fisuras en Olivos. Sólo irán ministros a las reuniones de Gabinete" (*La Razón*, Sta. 25/10/1996); y "Menem cortó el acceso a la reunión de gabinete" y "El Presidente le restó peso al gabinete" (*La Nación*, 26/10/1996).

nombramiento del mismo según pautas consensuales y se convirtió en uno de los principales obstáculos para el funcionamiento de la Alianza como coalición de gobierno.

Por su lado, en la forma de organización y trabajo ministerial, las admistraciones de los Kirchner se distinguieron por los siguientes rasgos. Primero, una pronunciada concentración de la toma de decisiones en la cima del poder ejecutivo, con una marcada intervención presidencial en todas las áreas de gobierno. Segundo, un reducidísimo círculo de confianza más estrecho: lo componía únicamente la pareja presidencial, y sólo en ciertas ocasiones las consultas se ampliaban a dos personas, el secretario de Legal y Técnica Carlos Zannini y el jefe de gabinete de ministros Alberto Fernández. Tercero, desde las decisiones más importantes hasta las menos relevantes, todas las medidas anunciadas debían contar con el conocimiento y la aquiescencia presidencial. Cuarto, tanto Néstor Kirchner como CFK dispusieron una relación radial con los integrantes del equipo de gobierno: no reunieron nunca a sus ministros en forma plenaria, sino que ocuparon el centro y mantuvieron con ellos relaciones bilaterales, dispitando cualquier experiencia de "trabajo en equipo". Quinto, ambos mandatararios pusieron un celo extremo sobre la difusión de los actos de gobierno, privilegiando la confidencialidad y los anuncios en forma sorpresiva y amonestrando con severidad cualquier filtración a los medios masivos de comunicación. Sexto, la preferencia presidencial por combinar secreto y sorpresa abarcó incluso a los propios ministros, varios de los cuales sabían de las decisiones tomadas apenas un rato antes de su anuncio oficial o, en varios casos, por intermedio de la prensa.<sup>2</sup>

### 3. Cambios de ministros y estabilidad del gabinete

En la jerga política se sentenció con crudeza: "los ministros están a tiro de decreto". Lo cual es cierto, tanto como que los presidentes exhiben patrones diferenciales en las decisiones que implican cambios de gabinete. Sobre este aspecto inciden, también, los factores presentes en los procesos de selección de los ministros y en las formas de funcionamiento del equipo de gobierno.

Alfonsín, Menem y de la Rúa concibieron a sus renovaciones ministeriales como respuestas a escenarios críticos, reflejo de virajes en la orientación gubernamental o cristalización de nuevas alianzas políticas. También se distinguieron por

2. Véase Atilio Biera, "Las siete claves del estilo K" (*Clarín*, 5/11/2004); Paola Juárez, "Con-valescencia sin reuniones de gabinete" (*La Nación*, 17/4/2004); y Walter Curia, "Los secretos sobre cómo Kirchner maneja el poder" (*Clarín*, 23/5/2004).

confiar los principales cargos a un núcleo reducido de personas, las que durante sus respectivas presidencias llegaron a desempeñarse en más de una función, práctica bautizada por la prensa como "gabinete de los mismos", "enroque", "rotación" o, más originalmente, como "criterio de la noria".

Por el contrario, los gabinetes de los Kirchner se destacaron por su relativa estabilidad.<sup>3</sup> Muy probablemente, pero no sólo, por el escenario menos turbulento en el que gobernaron (y en este sentido, puede parangonarse con los pocos cambios ministeriales en la segunda presidencia de Menem). El estilo de los Kirchner sobresalió por mantener a su equipo inclusive frente a presiones o críticas de cualquier tipo. Y, a diferencia de sus predecesores, los cambios ministeriales no tuvieron como objetivo reflejar nuevas orientaciones políticas ni reconocer acuerdos políticos. De hecho, ni la promoción de la "transversalidad" en los albores de la presidencia de Kirchner, ni la "Concertación Plural" en los tiempos de CFK, encontraron su correspondencia en la composición del gabinete. De los nueve reemplazos realizados por Néstor Kirchner, cinco estuvieron motivados directa o indirectamente por la competencia de ministros en cargos electivos (por ejemplo, en 2005 José Pampuro y Alicia Kirchner ganaron bancas en el Senado y Rafael Bielsa en Diputados).

#### 4. De presidentes con superministros a la hiperconcentración ejecutiva

Durante la mayor parte de la etapa bajo análisis, los presidentes dispusieron un equipo de gobierno en que, por las facultades a su cargo, sobresalió el ministro de Economía. Con frecuencia este funcionario se convirtió en una pieza clave de la administración o, directamente, en la insignia de un plan o paquete de políticas públicas identificadas como fundamentales en la agenda del primer mandatario. A su vez, también se convirtió en un "fusible" en coyunturas críticas o en momentos de nuevas medidas. Así ocurrió en los años de Alfonsín con Bernardo Grinspun y, especialmente con Juan V. Sourrouille, bajo cuya gestión se lanzaron los denominados planes "Austral" y "Primavera". Con Menem, los superministros fueron Erman Gonzalez (Plan Bonex) y Domingo F. Cavallo (Plan de Convertibilidad), pero incluso en el fugaz paso por el Palacio de Hacienda de Miguel Roig y Néstor Rapanelli (Plan Bunge & Born) este puesto mantuvo la primacía sobre otros en el gabinete. La misma postura adoptó Fernando de la Rúa con los sucesivos responsables del área (José Luis Machinea, Ricardo López

3. Véase Oliver Galak, "Kirchner tiene el gabinete con la mayor estabilidad desde 1983" (*La Nación*, 25/7/2004).

Murphy y Domingo F. Cavallo). Y un papel similar desempeñó Roberto Lavagna durante los dos primeros años del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2005). Este esquema, por supuesto, no siempre se desplegó en forma armónica, ni estuvo exento de sobresaltos; tampoco supuso un presidente dispuesto a compartir su popularidad con uno de sus subordinados, sino generalmente receloso de su reputación (que, inclusive, podría eclipsar a la propia o bien ser cultivada con expectativas de una futura candidatura presidencial).<sup>4</sup>

Desde la salida de Lavagna, ningún otro ministro de Economía tuvo una relevancia semejante; más bien ocurrió lo contrario: los siguientes exhibieron un bajo (o incluso bajísimo) perfil público, y sus facultades fueron recortadas formal o informalmente por la transferencia de áreas o atribuciones a otras dependencias o por la creciente influencia de funcionarios de segunda o tercera línea, como el secretario de Comercio Guillermo Moreno. En efecto, con Felisa Miceli y Miguel Peirano al frente de la cartera, Néstor Kirchner se desempeñó en la práctica como "su propio ministro de Economía". Y continuó reservándose las decisiones más importantes en esta área incluso durante el mandato de CFK, cuando en el cargo fueron sucesivamente designados Martín Lousteau, Carlos Fernández y Amado Boudou.

#### 5. El jefe de gabinete de ministros (JGM): una herramienta más a disposición del presidente

Entre otras innovaciones, la reforma constitucional de 1994 creó la institución del JGM. Esta iniciativa tenía como objetivo desconcentrar funciones asignadas a la presidencia y, para algunos convencionales constituyentes, también estaba orientada a dividir el poder ejecutivo. En esta última orientación militaba el propio Raúl Alfonsín. Protagonista central de la reforma, la idea de un cambio hacia un diseño de gobierno semipresidencial estaba presente en el líder radical desde la creación en 1985 del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Empero, durante el segundo período de Menem este nuevo puesto fue ocupado por funcionarios de confianza del presidente, primero con un perfil político (Eduardo Bauzá) y luego más técnico (Jorge Rodríguez), por lo que el cargo se convirtió en una herramienta adicional a disposición del primer mandatario para controlar a su equipo de gobierno antes que en una pieza de equilibrio al

4. Piénsese en la rivalidad entre Menem y Cavallo por la responsabilidad de la estabilización económica en los años noventa. Véase Atilio Cadorín, "Menem creó un nuevo esquema de gobierno" (*La Nación*, 7/8/1996).

disposición del presidente. La segunda remite a la formidables concentración del poder ejecutivo experimentada durante el gobierno de los Kirchner. En efecto, desde su misma creación y hasta hoy, más allá de ciertas expectativas de quienes impulsaron su creación, el JGM funcionó, ante todo, como una herramienta más en manos del primer mandatario. No resultó una innovación eficaz para desconcentrar facultades del ejecutivo ni una pieza capaz de balancear el poder del presidente o reajustar las relaciones entre la Casa Rosada y el Congreso.

En cuanto a la concentración del poder en los tiempos de Néstor Kirchner y CFK, basta señalar los siguientes rasgos de gobierno. Primero, de todos los presidentes analizados los Kirchner exhibieron la menor propensión a utilizar el gabinete inaugural como un ámbito abierto a la ampliación de apoyos. Segundo, el estilo Kirchner promovió una relación "radial" con los ministros, la inexistencia de reuniones de gabinete plenarias, un reducido tamaño del círculo de máxima confianza y consulta, y un celo extremo hacia las posibles filtraciones a la prensa. Tercero, gran parte de la etapa se distinguió por la inexistencia de un ministro de economía "fuerte" o, aún más, por la injerencia directa de Néstor Kirchner sobre los asuntos correspondientes a esta cartera y el recorte—en la norma o en la práctica—de funciones propias del titular del Palacio de Hacienda. Cuarto, en contraste con sus antecesores, los relevos de ministros no buscaron expresar nuevas orientaciones políticas ni responder a acuerdos políticos tales como, respectivamente, la "transversalidad" y la "Concentración Plural".

Estas conclusiones ofrecen un panorama sobre los presidentes y sus gabinetes en tiempos recientes, pero también permiten formular un juicio general acerca de la evolución del presidencialismo en la Argentina post-1983. En otras palabras, este retrato de las relaciones entre príncipes y secretarios descubre la lógica del palacio, y sirve igualmente para desentrañar qué ha cambiado y qué no en la organización y gobierno de una comunidad política.

## Bibliografía

- Amorim Neto, Orazio (2006): "The Presidential Calculus Executive: Policy Making and Cabinet Formation in the Americas", *Comparative Political Studies*, 39(4): 415-440.
- De Luca, Miguel (1998): "Los ejecutivos", en Oriandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones políticas de gobierno/1*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 133-174.
- (2008): "Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006", en Stavelli, Peter y Morgenstern, Scott (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate*

poder del titular del ejecutivo (Novaro 2000). Incluso, la salida de Bauzá como JGM dejó a Menem sin "filtro" para consejos, consultas, problemas y conflictos. Con de la Rúa y su primer JGM, un político con perfil propio como Rodolfo Terragno, la institución parecía cobrar una nueva orientación (ver "Darían más poder al jefe de Gabinete", *La Nación*, 16/2/2000). Sin embargo, poco menos de un año después, con el nombramiento de un hombre con trayectoria técnica antes que política (Christian Colombo), el JGM volvió a funcionar como un recurso presidencial más. Y la gravedad y el vértigo de la crisis de 2001 aborrotaron cualquier escenario imaginado de cohabitación entre un presidente y un JGM de signos partidarios opuestos.

En el tiempo de los Kirchner, el perfil político-partidario de los titulares de la JGM pasó de menor a mayor (Alberto Fernández, Sergio Massa, Anbal Fernández). No obstante, las varias funciones del JGM durante este período—"paratrays", "escudo" y "vocero" de la presidencia—fueron paulatinamente repliegándose, como así también el poder de este funcionario dentro del propio gobierno.

Resta una nota respecto de la obligación del JGM de concurrir mensual y alternativamente a las cámaras del Congreso para brindar informes, es decir, de su papel como enlace entre la presidencia y el poder legislativo. Desde su estreno y hasta hoy, las presentaciones del JGM en el recinto parlamentario han sido una mera formalidad. Generalmente el JGM ha expuesto un extenso informe sin admitir la discusión directa o bloqueando cualquier debate gracias al sosten de una mayoría oficialista, lo cual ha provocado desinterés entre los legisladores. Tras una práctica relativamente esmerada con Bauzá, Rodríguez y Terragno, las ausencias de sus sucesores resultaron más frecuentes y notorias (véase "Alberto Fernández fue una sola vez al Congreso", *La Nación*, 2/1/2006).

## 6. Dos conclusiones en perspectiva comparada

Por fin, en cuanto a presidentes y ministros en el período post-1983, ¿qué reflexión nos pueden formular sobre las más importantes continuidades y mutaciones? De todas las posibles merecen destacarse dos. La primera atiene a la mayor innovación institucional durante esta etapa, el JGM; sobre ella sobresale—paradójicamente—su persistencia como un recurso de gestión de usos múltiples, pero siempre a

5. Véase "El Presidente se quedó sin filtro" (*Clarín*, 22/4/1996).

6. Véase "Senadores que se aburren ante el jefe de los ministros" (*La Nación*, 11/10/1996); "Rodríguez enfrenta 1500 preguntas" (*La Nación*, 26/8/1998); y Carlos Eichelbaum, "Un informe que es pura formalidad" (*Clarín*, 4/4/2005).



- Selection in Latin America*. University Park: Penn State University Press, pp. 189-217.
- Geddes, Barbara (1994): *Politicians' Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Machiavelli, Niccolò [Maquiavelo, Nicolás] ([1513]1995): *Il Principe*, Turín, Einaudi Tascabili.
- Novaro, Marcos (2000): "La Jefatura del Gabinete de Ministros en Argentina y sus capacidades de coordinación y control", en *Política y gestión*, Nro. 1, noviembre: 81-108.
- Serrafero, Mario D. (1997): *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EE.UU.*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Zuleta Puceiro, Enrique (2001): "Bosquejo del nuevo poder presidencial", *La Nación*, 28 de enero.

## CONTROL, CONCERTACIÓN, CRISIS Y CAMBIO: CUATRO C PARA DOS K EN EL CONGRESO NACIONAL

Mark P. Jones y Juan Pablo Micozzi

Mucho se ha dicho y escrito sobre el funcionamiento del Congreso nacional en el gobierno de los Kirchner. No en vano, si ha habido un punto de inflexión en la política y la gestión de estos ocho años, éste tuvo lugar en el poder legislativo, donde un *voto no positivo* cambió las perspectivas de mediano plazo de un gobierno que, hasta entonces, había salido airoso de cada batalla política. Más allá de las acusaciones cruzadas de ser *escribanta del ejecutivo* o *factor de bloqueo y desestabilización*, el Congreso nacional ha mostrado dinámicas más que interesantes que ameritan un análisis detallado. El objetivo central de este capítulo es la discusión de diferentes dimensiones de desempeño del Congreso entre 2003 y 2011, enfatizando patrones de similitud y diferencia con los legislativos de las presidencias anteriores. Esta contribución busca aportar herramientas empíricas para comprender mejor el período del gobierno en cuestión y facilitar futuros análisis comparativos.

### 1. Las reglas, la opinión pública y los legisladores

En lo que respecta al diseño institucional del Congreso en el período 2003-2011, las reglas básicas para la elección de los diputados y senadores nacionales permanecieron intactas. Al igual que desde 1983, los diputados fueron electos

tornando las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como circunscripciones plurinominales, utilizando representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas y manteniendo una renovación parcial de cada distrito cada dos años. En el caso del Senado, se utilizaron las reglas vigentes desde 2001: tres senadores electos en forma directa por cada provincia, donde la lista más votada obtiene dos bancas y la segunda se queda con el tercer asiento. Grupos de ocho provincias eligieron alternativamente sus tres senadores cada dos años, renovando el cuerpo por tercios.

De modo análogo a sus antecesores Carlos Menem, Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde, los Kirchner no actualizaron la representación de cada distrito de acuerdo a los Censos de 2001 y 2010, por lo que ésta ha permanecido idéntica a la estipulada en 1982 por el gobierno de Bignon: ningún distrito elige menos de cinco diputados ni menos de los que escogió antes de 1976. Por consiguiente, la provincia de Buenos Aires continuó normalmente sub-representada (debería elegir 100 en lugar de los 70 actuales), mientras que dos tercios de las provincias restantes mantuvieron altos niveles de sobre-representación, ejemplificados en distritos como Tierra del Fuego (elige cinco cuando merece uno) y la Ciudad de Buenos Aires (escoge 25, en lugar de 19).

El calendario electoral del período continuó la tendencia delinada en las últimas dos décadas. Contrariando la lógica de simultaneidad de elecciones presidenciales y de ejecutivos provinciales en 1983 y 1987, el desdoblamiento tendió a ser la norma entre 1991 y 1999, manteniéndose también con claridad entre 2003 y 2011. Específicamente, sólo dos provincias eligieron ambas categorías el mismo día en 2003 (San Luis y La Rioja, nada casualmente), ocho en 2007 y nueve en el corriente año. Las implicancias de la diacronía de estos comicios exceden a este capítulo, pero no pasa por alto que el efecto arrastre de la elección presidencial ha tenido menor impacto que el desempeño de los gobernadores sobre los contingentes legislativos.

¿Qué hemos pensado los argentinos de nuestro Congreso en este período? La información publicada por LAPOP (Latin American Public Opinion Project) en 2010 indica que la percepción de la opinión pública sobre el Congreso ha sido ambivalente. Al ser consultados acerca de la actuación del poder legislativo, un 57% consideró que no funciona "ni bien ni mal (regular)", un 29% expresó que se desempeña "mal" y un 7% la calificó "muy mala (pésima)". En paralelo, un mero 7% manifestó que el Congreso trabaja bien, a la vez que sólo dos tercios de las 1265 encuestadas opinaron que ha operado "muy bien". Desde una perspectiva más optimista, la opinión pública continuó destacando su apoyo al poder legislativo como contrapeso del ejecutivo, con un 76% que rechazaba la noción de que "Cuando el Congreso estorba el trabajo del gobierno, nuestros presidentes deben gobernar sin el Congreso" y sólo un 10% concordando.

El Congreso argentino ha mantenido históricamente la tasa de reelección más baja de cualquier legislatura latinoamericana, con la excepción de los casos de México y Costa Rica, donde está constitucionalmente prohibida. Mientras que el paso de elección indirecta de los senadores a la votación directa impide una comparación fidedigna, la Cámara de Diputados sí permite evaluar distintos periodos históricos. Bajo el gobierno de los Kirchner, la tasa de reelección inmediata se mantuvo en un 17% (con un rango de 15% a 19%), muy similar al 18% de la época de Menem y al 20% de Raúl Alfonsín. En el Senado, para los casos de renovación tras de un mandato completo de seis años (2007 y 2009), la tasa promedio de reelección fue de un idéntico 17%.

Durante las presidencias de Alfonsín y Menem el transfuguismo, la defeción de un bloque hacia otro, fue un fenómeno relativamente escaso, si bien no del todo ausente. Bien podrá recordarse, por ejemplo, la escisión del Grupo de los Ocho en los tempranos noventa, en respuesta al giro político del gobierno menemista. En contraste, en la era de los Kirchner, la Cámara de Diputados evidenció muy altos niveles de traspaso de bancada.<sup>1</sup> En concreto, un 31% de los diputados del período 2005-2009 cambió de bloque parlamentario sin distinción partidaria clara: once pasaron del Frente para la Victoria (FPV) a la oposición, ocho de la oposición al oficialismo y diecinueve mudaron de bloque al interior del conglomerado opositor.

Tal cual se ha mencionado en diversos trabajos (Jones *et al.*, 2002; Micozzi, 2009), una banca en el Congreso no es un objetivo central de las carreras políticas en Argentina. La ya citada baja tasa de reelección es la primera pieza de evidencia de dicho fenómeno, que también se manifiesta en otros patrones de conducta política y legislativa. Esta dinámica ha tenido y tiene impacto sobre el desempeño del Congreso nacional. El carácter de "legisladores amateur-políticos profesionales" (Jones *et al.*, 2002) provoca bajos incentivos a la especialización técnica de la producción legislativa, pero altos réditos a la acción estratégica con vistas a un cargo ejecutivo en la provincia o el municipio. Existe evidencia concreta de esta lógica en todo el período democrático reciente (Micozzi, 2009). La contracara de la baja tasa de reelección ha sido un 25% de "links subnacional", es decir, otros integrantes y gobernadores ocupando un asiento en el Congreso y legisladores que se candidatean a esas posiciones desde su banca en el recinto. En lo que respecta al período de los Kirchner, estas tendencias se mantienen e incluso profundizan: un 10% de los representantes buscó la intendencia desde su banca, a la vez que un 6% compitió por la gobernación o la vicegobernación. La

1. De hecho, un caso resonante de transfuguismo, el de Eduardo Lorenzo Borocotó, propició el uso del neologismo "borocotead" para referirse a cambios abruptos de bloque, especialmente hacia el oficialismo.

tendencia creciente de estos años parece reforzar el rol de la política subnacional sobre la performance electoral y legislativa de todo el país.

En lo que respecta a la representación de género, en 1991 Argentina fue el primer país en el mundo en adoptar una "Ley de Cupos" para su Cámara de Diputados y esta regla se encuentra vigente desde entonces. En mayo de 2003, un 31% de los miembros de la Cámara y un 33% del Senado eran mujeres. Ocho años más tarde, en mayo de 2011, Argentina se mantiene entre los líderes mundiales en materia de representación femenina, con un 39% de diputadas (duodécimo lugar) y un 35% de senadoras cumpliendo mandato.

## 2. La composición partidaria de las dos Cámaras

Al asumir la presidencia Néstor Kirchner, el peronismo en su conjunto constituía la primera minoría en Diputados (ver tabla 1). El alineamiento del bloque con el gobierno no tardó en gestarse, acompañando el grueso de las medidas de alto impacto con las que el nuevo presidente buscó ganar legitimidad (como por ejemplo, la renovación de la Corte Suprema). Los comicios legislativos de fines de 2003 le otorgaron al oficialismo una mayoría absoluta que, alta cohesión mediante, no generaron mayores sobresaltos en la arena legislativa. Esto explica en cierta medida que la decisión de "gobernar solo" fuera hecha también en un contexto donde los números así lo permitían. No obstante, el progresivo deterioro de la relación del gobierno con el duhaldismo fue cambiando la lógica legislativa. Como contrapartida de los *splits* sufridos por el bloque del FpV en 2005, nuevos aliados comenzaron a jugar con cierta estabilidad del lado oficialista. La fragmentación de la oposición, innegablemente, contribuyó a facilitar las negociaciones con fuerzas menores cada vez que fueron necesarias. Todo este entramado posibilitó la sanción sin mayores problemas de legislación de alta relevancia, como la reforma al Consejo de la Magistratura, el desendeudamiento con organismos externos, o la sanción y prórroga de delegaciones legislativas.

Esta lógica de coaliciones se mantuvo una vez asumida Cristina Fernández de Kirchner en 2007. Su primer bienio, en el cual contó claramente con mayoría en Diputados, se nutrió también de socios estables en la arena electoral y legislativa. Así, junto al Partido de la Concertación (DLC), el Frente Cívico por Santiago (FCS) y el Movimiento Popular Neuquino (MPN), más el aporte circunstancial de los miembros de Solidaridad e Igualdad (SI), generaron un contexto de gobierno fuertemente unificado. Este escenario se sostuvo sin alteraciones hasta la coyuntura crítica del voto no positivo de Julio Cobos en la definición de la resolución 125. Entonces, el conflicto produjo fuertes realineamientos. Pese a que el gobierno salió airoso en la votación en Diputados, ciertos sectores otrora

oficialistas optaron por formar bancadas provinciales o nuclearse alrededor del Peronismo Federal (PoF). Esto menguó el contingente legislativo del oficialismo, hecho que se profundizó tras la derrota del kirchnerismo en las elecciones del 2009. La resultante de este proceso fue un hecho inédito en la historia legislativa nacional: una coalición (inestable) de partidos de oposición desplazó al partido de minoría oficialista del control de las comisiones. El gobierno, así, perdió la capacidad exclusiva de fijar agenda, lo cual no implicó en modo alguno la primacía del entramado opositor en las cuestiones parlamentarias. Por el contrario, el oficialismo pudo imponer sus proyectos prioritarios, incluyendo reformas sobre temas controvertidos como el matrimonio igualitario.

Las dinámicas en el Senado reflejaron hasta 2009 una continuidad con lo que ocurría desde 1983: un peronismo dominante y relativamente cohesivo monopolizando la agenda que garantizó un tratamiento favorable a los proyectos del gobierno (ver tabla 2). De idéntica manera, la permeabilidad del Senado al ingreso de fuerzas alternativas ha sido ínfima, donde ningún partido fuera del PJ/FpV y la Unión Cívica Radical (UCR) logró más de dos bancas. Fue tras el voto no positivo del vicepresidente que se materializaron las fracturas en la coalición oficialista, provocando el pase de numerosos senadores oficialistas a la oposición.<sup>2</sup> Al igual que en la Cámara de Diputados, la relación de fuerzas para el FpV quedó menguada tras las elecciones de 2009. Sin embargo, tal cual se mencionó, el gobierno nunca se enfrentó a una situación de *gridlock* o parálisis legislativa. Los problemas de coordinación de la oposición le impidieron funcionar como un actor efectivo para sancionar legislación alternativa; sólo en situaciones de veto pudieron estos partidos funcionar en conjunto, aunque sin por ello mellar la capacidad del gobierno de implementar sus políticas, como fue en el caso de la ley de presupuesto para el 2011.

La era de los Kirchner marcó un notable incremento en los niveles de fragmentación legislativa (medida en "número efectivo de bloques") en comparación con el período 1983-1999. Durante las presidencias de Alfonsín y Menem en la Cámara de Diputados el número efectivo de bloques fue de 2.5 y 2.8, respectivamente. Bajo los Kirchner, la fragmentación subió a un promedio de 4.4. Las bases de esta suba en la fragmentación se centran en la alta dispersión opositora. Contrariamente a lo ocurrido durante el gobierno radical y parte del menemista, donde prevalecieron un partido (PJ: 1983-89; UCR: 1989-97) o una alianza de oposición relevante (Alianza: 1997-99), durante el kirchnerismo coexistieron múltiples bloques que confrontaron al gobierno (ver tabla 1). En contraste con la Cámara de Diputados, los niveles de fragmentación en el Senado

2. Senadores con importantes trayectorias y alta relevancia política se incluyeron en este grupo, como Carlos Reutemann, Juan Carlos Romero y Rubén Marín.

se mantuvieron relativamente constantes durante las presidencias de Alfonsín, Menem y los Kirchner, con un número efectivo de bloque parlamentarios moderadamente superior en los años de los Kirchner (3,1 vs. 2,7 y 2,6).

### 3. El comportamiento de los bloques: análisis a partir de las votaciones nominales

El análisis de votaciones nominales en la Cámara de Diputados permitió la clasificación del grueso de los bloques parlamentarios sobre la base de una dimensión gobierno/oposición.<sup>3</sup> En otros términos, las divisiones en las votaciones legislativas tienen menos que ver con ideologías, federalismo o facciones y más con la cercanía relativa a las posturas del oficialismo nacional (Jones, Fwang y Micozzi, 2009). La tabla 3 exhibe la posición de todo bloque con al menos cinco diputados (más el MPN) para los cinco períodos legislativos del ciclo, empezando y terminando el 10 de diciembre de los años impares, excepto el 2003 (del 25/5 y el 2009 (hasta el 15/3 de 2011). En esta misma tabla se observa que cada bloque puede ser ubicado en una de tres categorías. Aquellos cuyas decisiones no son significativamente diferentes del oficialista PJ/FPV se sitúan en el polo del gobierno, mientras que los que no se distinguen significativamente de la media de la UCR son ubicados en el polo de la oposición y, por último, los bloques con una posición intermedia (alternancia entre gobierno y oposición) han sido catalogados como centristas.<sup>4</sup>

Cinco conclusiones pueden extraerse de la localización espacial de las bancadas parlamentarias. Primero, el comportamiento legislativo estuvo más orientado a la postura de cada partido respecto del gobierno que a sus ideologías. Como ejemplo, es notoria la proximidad entre fuerzas del conglomerado opositor más allá de sus diferencias ideológicas, como ser la cercanía de partidos como el Socialista (PS) (excepto 2005-2007) y Proyecto Sur (PSUR) con fuerzas más orientadas a la centro-derecha –e.g., Propuesta Republicana (PRO), Peronismo Federal (POF).

Segundo, el PJ tendió a gobernar solo durante el mandato de Néstor Kirchner, ocupando una posición significativamente diferente de cualquier otro partido en 2003 y 2003-2005. En el último bienio de su presidencia, tres bloques

3. Las votaciones nominales (*"roll call"*) son registros de los votos de cada legislador para un proyecto determinado.

4. Las posiciones respectivas de la UCR y el PJ/FPV fueron siempre significativamente diferentes durante todo el período. El bloque peronista alineado con el gobierno fue referido como Partido Justicialista entre 2003 y 2007 y como Frente para la Victoria entre 2007 y 2011.

Por último, en quinto lugar, los partidos opositores tuvieron una conducta consistente durante todo el período analizado. Centrados en la posición de la UCR, este polo siempre incluyó a Afirmación para una República Igualitaria (ARI)/Coalición Cívica (CC) de Elisa Carrizo, así como a un creciente número de bloques peronistas disidentes: Frente Movimiento Popular (FMP), Justicialismo Nacional (JN), Unión Peronista (UP) y Peronismo Federal (POF). Tal cual se mencionó, con la única excepción de 2005-2007, el PS también se ubicó en este espacio, al igual que las delegaciones del GEN (Generación para un Encuentro Nacional), PSUR y FREPASO (Frente País Solidario) en sus respectivos períodos.

Tercero, la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner mostró un número considerable de partidos cuyas posturas legislativas no fueron significativamente diferentes de las del oficialismo. Este grupo incluyó a la cobista DLC, compuesta básicamente por Radicales-K; al FPS del gobernador radical Gerardo Zamora; y al MPN. En paralelo, otros tres partidos ocuparon una posición equidistante del gobierno y la oposición: el SI en 2007-2009, el bloque Peronista (BP) de Graciela Carnaro y el Nuevo Encuentro Popular y Solidario (NEPS) de Martín Sabatella en 2009-2011.

Cuarto, la pugna interna en el MPN afectó su postura respecto del gobierno nacional en el Congreso. Entre 2003 y 2007 Jorge Sobisch fue uno de los pocos gobernadores que se opuso abiertamente a los Kirchner. En 2007, tras el triunfo en las elecciones provinciales de Jorge Sapag, rival de Sobisch en el MPN, la posición de este partido en el Congreso nacional giró 180 grados, dejando la oposición para convertirse en un miembro estable del conglomerado de gobierno.

#### 4. El proceso legislativo

En lo que respecta al análisis del éxito legislativo de los presidentes, el período kirchnerista se halla entre los más altos de la democracia inaugurada en 1983. Si se considera sólo la tasa de aprobación de la legislación enviada por el poder ejecutivo, Raúl Alfonsín logró la sanción de un 52% de sus iniciativas, Carlos Menem un 41%, Fernando de la Rúa un 39%, Eduardo Duhalde un 46% y los Kirchner un 56% (entre 2003 y fines del 2007). Si bien estos porcentajes pueden ser una referencia errática para medir la relación ejecutivo-legislativo,<sup>5</sup> no es un dato menor que más de la mitad de las iniciativas presidenciales del kirchnerismo lograron su aprobación. Cabe destacar que la tasa global de aprobación legislativa (proyectos sancionados sobre proyectos enviados) entre 1983 y 2007 es levemente inferior al 30%. Asimismo, corresponde enfatizar que el 90% de los proyectos ejecutivos no sancionados terminó cajoneado, es decir, que nunca llegó al recinto. Dado el férreo control de las comisiones y del plenario en casi todo el período, podría concluirse que el grueso de dichos proyectos no fueron tratados por propia decisión del oficialismo; ergo, el éxito legislativo puede suponerse aún mayor que el 56% mencionado. Por otro lado, la vigencia de la delegación legislativa durante gran parte de ambos períodos presidenciales permitió al jefe de gabinete de ministros modificar el destino de partidas específicas del presupuesto. Si bien esta decisión es soberana del Congreso y no afecta directamente la relación entre ambos poderes, sí evitó el trámite legislativo que se hubiera requerido por vías regulares.

Por otro lado, en términos más cualitativos, a lo largo de estos ocho años no han sido muchos los fracasos del gobierno en su agenda legislativa. Esta afirmación incluye el tratado de temas de contenido controversial (matrimonio igualitario, prórroga de facultades delegadas en los primeros seis años, cambios en el Consejo de la Magistratura, emergencia económica). Sí puede evidenciarse que el oficialismo ha debido negociar más con aliados eventuales del 2009 en adelante, dada la pérdida mencionada de la mayoría. Fue así que modificaciones en proyectos como el de primarias debieron ser instrumentados para garantizar su aprobación. Asimismo, el carácter reactivo del Congreso argentino se manifestó con mayor fuerza en este último período legislativo con control opositor. Fuertes resistencias a iniciativas ejecutivas emanaron del poder legislativo en temas como el Fondo del Bicentenario, la prórroga de facultades legislativas delegadas

5. No todo proyecto relevante para el PEN es necesariamente introducido por el Ejecutivo ni todo proyecto del PEN es igualmente relevante. Por otro lado, Calvo (2007) ha demostrado que el éxito legislativo del presidente está condicionado por su popularidad, ítem que excede el presente análisis.

y la ley de presupuesto 2011. No obstante, tal cual fue mencionado, la pérdida del control legislativo lejos estuvo de provocar inmovilismo o una parálisis del gobierno; simplemente debió anticiparse a las resistencias de eventuales aliados para viabilizar sus proyectos.

En lo que respecta al rubro decretos, los cómputos cuantitativos son erráticos, habida cuenta de las dificultades para distinguir empíricamente los diferentes tipos (delegados, de necesidad y urgencia, autónomos, reglamentarios). Ciertas fuentes secundarias cuentan 10 decretos de necesidad y urgencia (DNU) de Alfonsín, 370 durante el mandato de Menem y 249 emitidos por Néstor Kirchner (Ferreira Rubio, 2007). En contraste, la Asociación por los Derechos Civiles contabiliza 32 DNU firmados por Alfonsín, 263 por Menem, 62 por de la Rúa, 155 por Duhalde, 235 por Néstor Kirchner y 29 por Cristina Fernández de Kirchner (hasta mayo de 2011 inclusive). En términos de contenido específico, mientras Néstor Kirchner utilizó el recurso de los DNU primordialmente para cambiar el destino de partidas presupuestarias, alterar organigramas de la administración pública y reorganizar las fuerzas de seguridad; su esposa instrumentó por este medio medidas de muy alta visibilidad, como la Asignación Universal por Hijo (y sus modificaciones), la remoción del director del Banco Central, el Fondo del Bicentenario y la disolución de la ONCAA. Cabe destacar, a su vez, que la Comisión Bicameral Permanente que monitorea dichos decretos decidió convalidar todos los del período 2008-2009, y que la actual paridad en la composición de la misma sí ha generado parálisis de funcionamiento. Por consiguiente, esta comisión no actúa en los hechos, factor que podría facilitar el mencionado uso de los DNU para sortear a un Congreso opositor.

#### 5. Conclusión

Durante los ocho años de los Kirchner, múltiples aspectos de la vida legislativa fueron similares a los de las administraciones previas, incluyendo bajas tasas de reelección, pautas de carrera política alejadas del Congreso y un uso intensivo de DNU. A su vez, en contraste, la etapa marca subas en la fragmentación legislativa en Diputados, altos índices de transfuguismo y un inédito control opositor de las comisiones en el último período. En términos generales, y quizás como conclusión básica, los alineamientos se han mantenido estables en torno a la dicotomía gobierno-oposición, tal cual ha ocurrido desde el retorno de la democracia y tal cual suele ocurrir en casi todos los parlamentos y congresos en el mundo. No obstante, la presencia de partidos *pivot* y la existencia de coaliciones muestran que, al menos observando el Congreso, no todo ha sido polarización en el período analizado. En resumen, ni *escribanía del ejecutivo ni foro de contención*

**Tabla 1**  
**Cámara de Diputados. Distribución de las bancas por bloques principales**

Bloque partidario	2007	2008	2010
PJ/FPV	114 (44%)	128 (50%)	114 (45%)
UCR	61 (24%)	44 (17%)	36 (14%)
ARI/CC	11 (4%)	11 (4%)	13 (5%)
FMP	8 (3%)	7 (3%)	5 (2%)
PAF			32 (13%)
FG	8 (3%)		
PS	8 (3%)	6 (2%)	5 (2%)
PRO		11 (4%)	9 (4%)
FCS		2 (1%)	6 (2%)
SI			9 (4%)
DLC			10 (4%)
POF			2 (1%)
			29 (11%)

Sólo están incluidos los bloques que en por lo menos uno de los cinco periodos ocuparon 2.5% (7) o más de las bancas.

*de destruyentes: simplemente un poder legislativo con dinámicas cambiantes entre gobierno y oposición.*

**Bibliografía**

Asociación por los Derechos Civiles (2011): Programa "Monitorio de la Comisión Bicameral Permanente", disponible online: <www.addelegislativo.org.ar>.

Calvo, Ernesto (2007): "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature", *British Journal of Political Science*, 37: 263-280.

Ferreira Rubio, Delia (2007): "Cuatro años de decretos", Conferencia pronunciada en la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, junio.

Gibson, Edward y Julieta Suarez Cao (2010): "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", *Comparative Politics*, 43(1): 21-39.

Jones, Mark P., Sebastián Saegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002): "Amateur-Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, 46: 656-69.

Jones, Mark P., Wonjae Hwang y Juan Pablo Miccozzi (2009): "Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis", *Journal of Politics in Latin America*, 1: 67-96.

Latin American Public Opinion Project (2010): "Americas Barometer", Vanderbilt University.

Miccozzi, Juan Pablo (2009): *The Electoral Connection in Multilevel Systems with non-Static Ambition: Linking Political Careers and Legislative Performance in Argentina*. Ph.D. Dissertation, Rice University.

**Tabla 2**  
Cámara de Senadores. Distribución de las bancas por bloques principales

Bloque partidario	2003	2004	2005	2008	2010
PJ/FPV	43 (60%)	41 (57%)	41 (57%)	42 (58%)	31 (43%)
UCR	16 (22%)	14 (19%)	15 (21%)	8 (11%)	14 (19%)
MPN	2 (3%)	2 (3%)	2 (3%)		
Fuerza Republicana	2 (3%)	2 (3%)	2 (3%)	2 (3%)	
Frente Cívico y Social (Catamarca)	2 (3%)	2 (3%)	2 (3%)	2 (3%)	2 (3%)
Frente Cívico Jujeno		2 (3%)			
Justicialista San Luis			2 (3%)	2 (3%)	2 (3%)
ARI				2 (3%)	
Concertación Plural				2 (3%)	
Frente Cívico por Santiago				2 (3%)	2 (3%)
Justicialista La Pampa					2 (3%)
Frente Cívico de Córdoba					2 (3%)

Sólo están incluidos los bloques que durante el período ocuparon 2.5% (2) o más de las bancas.

**Tabla 3**  
Gobierno y oposición en la Cámara de Diputados: ubicación de los bloques principales

Período	Polo del Gobierno	Polo del Centro	Polo Opositor
2003	PJ		UCR ARI, FG, FREPASO, MPN, PS
2003-05	PJ		UCR ARI, FMP, MPN, PS
2005-07	PJ	PaF, PNCC, PS	UCR ARI, MPN, JN
2007-09	FpV DLC, FCS, MPN,	SI	UCR CC, FREJULI, PRO, PS, UP
2009-11	FpV FCS, MPN	BP, NEPS	UCR CC, GEN, PoF, PSUR, PRO, PS

## NOTAS SOBRE KIRCHNERISMO Y JUSTICIA

*Roberto Gargarella*

El objetivo general de este capítulo es realizar un examen sobre la relación entre kirchnerismo y justicia. Dadas las limitaciones de espacio y mi interés por hacer uso del mismo del mejor modo, dejaré de lado una alternativa posible pero poco interesante en este marco, como la de realizar un repaso descriptivo de los hechos notables o puntos destacados de esta relación entre kirchnerismo y justicia. Por ello, este capítulo se concentra sólo en dos hechos relevantes de este fenómeno que pueden ayudar a mirar más allá de la justicia, y a pensar en la lógica, o en ciertos parámetros importantes, que han marcado la vida pública en los últimos tiempos.

Se abordan así dos aspectos de la compleja y difícil relación entre el kirchnerismo y la justicia, englobando bajo la idea de "justicia" a los asuntos relacionados con la actuación del poder judicial. En primer lugar, se examinarán los cambios introducidos, al comienzo del gobierno de Néstor Kirchner, en la composición de la Corte Suprema; y en segundo lugar, el capítulo se detendrá en la reforma del Consejo de la Magistratura producida en 2006.

La preferencia por estas dos cuestiones obedece a varias razones, entre las que se destacan las siguientes. En primer lugar, la selección de este par de hechos obedece a su valor objetivo: se trata de dos cambios sustantivos, ineludibles cada vez que se quiera pensar en lo actuado por el poder político sobre la justicia, durante los primeros años del kirchnerismo en el poder (2003-2011). En segundo término, la importancia de ambos acontecimientos trasciende largamente a los



mismos ya que —como se verá— ellos remiten a políticas de fondo, antes que a decisiones coyunturales tomadas de modo intempestivo por el poder ejecutivo. Finalmente, tales actos destacan por la aparente contradicción que insinúan. Por un lado, la reforma en la composición de la Corte sugiere una vocación de auto-limitación por parte del ejecutivo —un intento de atarse las manos a sí mismo, con el objeto de asegurar la mayor independencia de los poderes encargados de controlarlo. En cambio, y por otro lado, la reforma a la ley que organiza al Consejo de la Magistratura sugiere una vocación de control sobre la justicia, por parte de la presidencia. Es difícil no quedar perplejo, entonces, frente al hecho de que sólo luego de tres años de la reforma en la composición de la Corte, el poder ejecutivo haya dado un giro tan drástico en su política frente a la justicia. En las páginas que siguen, se intentará, a partir de los dos hechos citados, explicar este giro y, al mismo tiempo, realizar una reflexión más general sobre la relación entre kirchnerismo y justicia.

## 1. Cambiar la composición de la Corte

A través del ya famoso decreto 222/03, Néstor Kirchner impulsó la designación de nuevos magistrados en la Corte Suprema, un hecho que vino de la mano de diferentes iniciativas promovidas desde el Ejecutivo, y orientadas a remover a algunos de los más cuestionados miembros del tribunal. El decreto estableció un mecanismo novedoso para la renovación de los jueces, que incluyó una clara preocupación por la transparencia y la publicidad de los procedimientos, y también la decisión de asegurar una mayor diversidad de género, enfoques y proveniencia geográfica, entre los integrantes del tribunal.<sup>1</sup> Junto con estas medidas destinadas a provocar cambios en la composición del máximo organismo judicial, cabría destacar dos cuestiones adicionales. Primero, el resultado de los cambios: indudablemente, la integración de la Corte luego de los nombramientos realizados por el kirchnerismo resultó muchísimo más atractiva que la que existiera hasta entonces.<sup>2</sup> Al respecto, cabe recordar que poco tiempo atrás, la Corte se había

1. El decreto 222/03 establece en su artículo 3º: “Dispónese que, al momento de la consideración de cada propuesta, se tenga presente, en la medida de lo posible, la composición general de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para posibilitar que la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional en el marco del ideal de representación de un país federal”.

2. En 2003 fue designado Eugenio Raúl Zaffaroni. Y en 2004 se sumaron Elena Highton de Nolasco y Carmen María Argibay, convirtiéndose en las dos primeras mujeres en la Corte Suprema nombradas por un gobierno democrático. En 2005, el Congreso nacional destituyó

visto casi diariamente acosada por insólitas, inéditas manifestaciones en la puerta de los tribunales (sino en la puerta misma de los domicilios de sus integrantes), en razón del descomunal desprestigio que rodeaba a muchos de sus miembros (acusados de corrupción, sometimiento al poder político, impericia, indecencia, etc.). Segundo, es para destacar que tales reformas se dieron en el comienzo mismo del mandato de Néstor Kirchner, y quedaron por tanto inscriptas en la etapa más liberal-republicana de su gobierno. Hoy, todavía, luego de casi dos mandatos completos, se sigue esgrimiendo a los cambios en la Corte —aquellos producidos en el minuto uno del kirchnerismo— como “carta ganadora”, frente a quienes acusan al gobierno por sus prácticas contra-institucionales, o por su desdén institucional.

Hay muchas maneras de pensar lo ocurrido, pero en estas líneas exploraré una en especial que, para algunos, quizá no resulte la más común ni, tal vez, la más pertinente. Los cambios en la composición de la Corte pueden leerse como la mejor expresión, durante el kirchnerismo, de una lógica política habitual en la historia argentina. Esta “lógica” tendría la siguiente forma. Luego de una etapa de retracción autoritaria o conservadora, la política argentina tiende a abrir espacio a iniciativas más liberales, que concitan atracción y respaldo popular, en un principio, pero que se terminan cerrando, más o menos prontamente, a partir de la amenaza de los grupos más conservadores (llámese ésta, en distintos momentos históricos, la Iglesia, las Fuerzas Armadas, los intendentes “barones” o “dueños” del conurbano bonaerense; el “aparato” del Partido Justicialista, etc.). La certeza que mueve a los políticos (en apariencia, más) liberal-republicanos es la de que el respaldo popular es efímero, y que la apuesta por la estabilidad no puede fundarse en dicho consenso —tan aparentemente volátil—, sino que requiere el apoyo en las “fuerzas del poder real”, que no pueden ser finalmente marginadas del ejercicio del poder político.

Dentro del período kirchnerista, la modificación de la Corte Suprema representa el primer, gran, decisivo paso “liberal” de un gobierno abiertamente orientado a dejar atrás una larga etapa de retracción conservadora. Este primer gran paso es consistente con otras acciones del gobierno, y también con su discurso político insistente, el que marca a toda esta etapa. El kirchnerismo propone e intenta reordenar las cuentas públicas, renegociar la deuda externa, atarse las manos frente a la protesta social, reivindicar las alianzas “cruzadas” o “transversalidad” política, embestir —retóricamente al menos— contra el “aparato” peronista y los viejos caudillos y líderes políticos locales acusados de corrupción y clientelismo.

a Antonio Boggiano, mientras que Augusto Belluscio renunció. Las dos vacantes no fueron nunca cubiertas por el gobierno.

La política "liberal" del kirchnerismo fue en extremo exitosa, al menos si uno toma como parámetro las encuestas de popularidad ampliamente favorables en aquellas primeras semanas de gobierno. Sin embargo, al poco tiempo, el presidente Kirchner se vio enfrentado al mismo dilema que siempre, históricamente, ha atormentado al liberalismo local, desde el momento mismo de la independencia: radicalizar la apuesta ciudadana, retornando la agenda cívica, y apoyándose en derechos políticos expandidos, anti-corporativa; o rechazar dicha alternativa, como incapaz de dotar al gobierno de la estabilidad y solidez necesarias, para abrazar en su lugar una alianza más tradicional, con los grupos—conservadores—más establecidos. Kirchner decidió rápidamente, bastante más pronto aún que muchos otros presidentes democráticos que lo precedieron, como Arturo Frondizi o Raúl Alfonsín, que la única alternativa sería para mantenerse en el poder era la de apoyarse en el "viejo aparato" político, que él mismo se había encargado de repudiar con dureza en sus primeros días de gobierno. Este giro anti-liberal, conservador, del gobierno de Kirchner encontró obviamente correlación en su vínculo cada vez más tenso con la justicia en general, y también, particularmente, con la Corte, que había sido objeto de su cuidadosa atención en los inicios del mandato. Un importante ejemplo sobre lo primero se verá en breve, con las modificaciones que el kirchnerismo introduce en el Consejo de la Magistratura. Antes, cabe señalar los reiterados casos en que el oficialismo se negó a aceptar o poner en práctica decisiones de la Corte Suprema ma que consideró desfavorables a su propio programa de gobierno. Así, y sólo por citar algunos ejemplos muy salientes, podría mencionarse la negativa del kirchnerismo a reponer al procurador de Santa Cruz, Eduardo Emilio Sosa, indebidamente removido de su cargo por el partido en el gobierno. De modo similar, el kirchnerismo se mostró absolutamente renuente a acatar otro fallo del máximo tribunal, en donde este último defendió la libertad de agremiación de los trabajadores y declaró inconstitucional la exclusividad que tienen los sindicatos con personería gremial en la representación de sus afiliados. Asimismo, luego del fallo "Pelli", el gobierno directamente ridiculizó a la Corte, en lugar de cumplir con las órdenes recibidas de parte de ésta. Recuérdese que a través de este fallo la justicia condenó en fuertes términos la política discrecional llevada a cabo por el gobierno en materia de distribución de las pautas oficiales para la publicidad. El gobierno, asimismo, resistió el cumplimiento de obligaciones ordenadas por la Corte en lo relativo al pago de las jubilaciones y se mostró renuente a llevar a cabo su parte, luego de la decisión del caso "Mendoza", referido a la contabilidad del Riachuelo. Es decir, en las áreas más diversas—democracia sindical, medio ambiente, libertad de expresión, política provisional, división de poderes, etc.—el gobierno desobedeció directamente a lo que la Corte le ordenara. Notablemente, hoy se presencia del modo más crudo esta doble actitud del gobierno que, por un lado, sigue reivindicando como el primer día la reno-

acción de la Corte (un acto que es presentado, con razón, como símbolo de su preocupación por el buen funcionamiento del sistema de "frenos y contrapesos"), a la vez que, por otro lado, desacata las órdenes del máximo tribunal, sistemáticamente, cuando éstas interfiere con sus pretensiones, aún las más modestas (entendiéndose así, de modo gravísimo, al sistema de "frenos y contrapesos" que proclamaba honrar). En todo caso, en lugar de concentrar la atención en señalar las contradicciones incurridas por un gobierno poco interesado en la consistencia de sus actos, el interés de este capítulo es el de mostrar otra cosa, esto es, una lógica política que puede ayudar a entender ese actuar en apariencia contradictorio. La lógica señalada torna inteligible, primero, la delicadeza con que el gobierno se aproximó a la Corte, en sus comienzos, y luego, la brutal crudeza con que se desentendió de los fallos adversos de aquella. En mi opinión, esta mirada sobre la cuestión resulta más rica que otras alternativas, que se dirigen a ensalzar al gobierno por lo primero (renovación de la Corte), ocultando lo segundo (la desobediencia); o viceversa.

## 2. La reforma del Consejo de la Magistratura

La Constitución de 1994 creó la institución del Consejo de la Magistratura, según algunos, la reforma más importante implementada por los convencionales en el ámbito de la justicia. Nunca he sido un entusiasta de la creación del Consejo, aunque puedo entender la preocupación por garantizar mayor independencia a la justicia, sobre todo en lo relativo a la designación y remoción de jueces. La principal objeción era—y sigue siendo—que el Consejo sólo llevaba a un estadio superior los problemas que rodeaban a la designación y remoción de jueces en el "viejo sistema". En todo caso, una vez creada la nueva institución, la pregunta pasó a ser otra: ¿cómo garantizar su mejor funcionamiento?

En tal sentido, el kirchnerismo dio un paso muy serio y muy cuestionable: la ley 26.080. A través de esta norma, modificó la composición del organismo—que ya había sido fijada por una ley especial, que establecía, por caso, una composición de 20 miembros, "equilibrada". La primera ley relativa al Consejo de la Magistratura procuraba seguir al artículo 114 de la Constitución nacional y su mandato de "equilibrio" en la composición del cuerpo. En efecto, y según el texto de la Constitución, el Consejo debía procurar el "equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal". Contra lo establecido por la norma originaria, la nueva ley 26.080 promovida por el kirchnerismo, en tiempos de mayorías favorables en el Congreso nacional (lo cual ofrece un buen "test" sobre los modos en que el gobierno usa al poder), distorsionó

de modo significativo el "equilibrio" constitucional exigido, reduciendo de veinte (20) a trece (13) los miembros del Consejo, y aumentando, en los hechos, a cinco (5) los representantes del partido oficialista en dicho organismo. Peor aún, la reforma del caso fue aprobada sin abrir ningún proceso de discusión seria con la oposición en el Congreso (baste decir, más bien, dicha discusión), bajo la "orden" dada por el presidente Kirchner de aprobar el proyecto del oficialismo "sin cambiar una coma" del mismo.

Otra vez, son muchas las cosas que pueden decirse sobre el tema —aquí, para objetar dicha ley, y así también a la actitud de un gobierno que, a través de tal acción, sorprendía a tantos. ¿Cómo puede ser —se preguntaban muchos— que el mismo gobierno que se preocupa por la independencia de la Corte, modifique de este modo al Consejo de la Magistratura —garantía de la independencia judicial— de forma tal de ganar control sobre el mismo? Aquí se ha ensayado ya alguna respuesta capaz de explicar por qué la acción del gobierno no era sorprendente. Queda centrarse, por ello también, en otra cuestión, que vuelve a poner un hecho específico, relacionado con el vínculo gobierno-poder judicial (en este caso, la modificación del Consejo de la Magistratura) dentro de un marco teórico mayor: el modo en que la reforma del Consejo da pistas firmes acerca de la concepción de democracia que anida en el kirchnerismo.

Por supuesto, muchos podrán decir que esta pretensión de examinar la concepción de la democracia con la que aparece comprometido el kirchnerismo es "ir demasiado lejos", cuando de lo que se trata es de examinar el mero actuar de un gobierno —éste o cualquiera— que busca afirmarse en el poder. Sin embargo, esta réplica no resulta demasiado interesante, y para ello basta con hacer un breve recorrido por la historia argentina o latinoamericana. Afectados por crisis económicas y políticas similares, algunos gobiernos latinoamericanos se han mostrado más inclinados a resolver los dilemas que enfrentan a través de salidas más democráticas (la apuesta plebiscitaria en Uruguay); otros han abrazado concepciones muy severas de lo que podría llamarse el positivismo jurídico (piénsese en Chile, y en el peso que ha tenido allí, en democracia, el legado jurídico del "pinochetismo"); otros han mostrado una duplicidad tal que los ha llevado a avalar, al mismo tiempo, la comisión de actos atroces, y el estricto respeto a la legalidad (tómese a Colombia y las avanzadas decisiones de su Corte Constitucional, en el contexto de una práctica política de violencia extrema). Aquí se presentan estas simplistas generalizaciones sólo para decir que "no todo es lo mismo", que la "ambición desmedida de poder" que queremos atribuirle a todo gobierno, a todos los gobernantes, encuentra finalmente manifestaciones muy diferentes, y que tiene sentido reconocer, distinguir y pensar esas diferencias.

En la modificación del Consejo de la Magistratura, tanto como en otras medidas de crucial importancia, como la llamada "Ley de Superpoderes" o el mismo decreto —antes que ley— destinado a crear la Asignación Universal por

Hijo, el gobierno de los Kirchner mostró una actitud muy clara en relación con valores democráticos fundamentales. No le interesó escuchar argumentos contrarios a su posición; no se preocupó por refutar a quienes pensaban distinto; no le importó justificar su actitud frente a quienes mostraban ideas contrarias a las oficiales; no se entereó en un debate franco con la oposición; no le interesó aprender de ella; no se abrió a cambiar de posición, no aceptó correcciones a su postura. Por el contrario, radicalizó su posición inicial, se mostró indispuerto a concordar con la oposición, al punto que —en la ley en cuestión, sobre el Consejo de la Magistratura— simplemente cumplió a rajatabla con la orden presidencial —inconstitucional, anti-democrática— de "no cambiar una coma" del proyecto original. En otras ocasiones, y ante dilemas similares, el gobierno impondría secamente su mayoría en el Congreso; haría lo que se había propuesto hacer sin atender en absoluto las importantes objeciones de la oposición; o, desde que perdiera las mayorías cómodas que lo beneficiaban en el Congreso, saltaría directamente al legislativo, para imponer sus decisiones por medio de —en su mayoría inconstitucionales— decretos de necesidad y urgencia. No se trató, en estos casos, simplemente, de innecesarios, indebidos, desaconsejables "castigos" a la oposición. La respuesta jurídica del gobierno fue mucho más allá de un "mero" castigo a los opositores. Al privar de apoyo amplio a ciertas medidas —en particular, en la importante medida de la Asignación por Hijo—, al impedir que las mismas gozaran de todo el respaldo y fuerza propias de una ley, golpeó gravemente a la autoridad y estabilidad de tales decisiones que, por su entidad, necesitaban muy especialmente del respaldo del Congreso nacional.

Como en el caso del cambio en la composición de la Corte, la modificación de la integración del Consejo de la Magistratura ayuda a entender la relación entre el gobierno y la justicia; pero también, otros actos de los Kirchner, en su vínculo con organismos públicos y privados, políticos o no. Por supuesto, se puede intentar una explicación de lo hecho por el gobierno, en materia judicial o en otras, de muchas maneras. Sin embargo, aquí se subraya la importancia de no olvidarse de esta dimensión —la dimensión democrática— que no sólo puede enriquecer las explicaciones sobre lo que hizo, hace y deja de hacer el gobierno de los Kirchner, sino que también ayuda a pensar en torno a lo que podría y debería hacer, si estuviera animado por otro tipo de ideales democráticos, más robustos y bien alejados de una concepción elitista de la propia democracia.

### 3. Algunas conclusiones

En este breve capítulo se ha buscado poner de relieve dos cuestiones. En primer lugar, remarcar el carácter elitario que suelen tener las iniciativas de tipo liberal en nuestro país, un país marcado por la desigualdad y la injusticia social; y la sobre-presencia que adquieren las fuerzas del (in)justo orden establecido, como las únicas capaces de proveer estabilidad política a un escenario caracterizado por su fuerte inestabilidad (inestabilidad que en algún momento, pero no ahora, se manifestaba, fundamentalmente, a través de golpes de Estado). En segundo término, el análisis formulado sugiere algunos de los rasgos definitorios de la inactiva, estrecha, limitada visión de la democracia con la que aparece vinculada el kirchnerismo (y más en general, varios otros gobiernos democráticos que han ejercido el poder en la Argentina). Ambas cuestiones, claramente, no parecen separadas entre sí. En cierto modo, el partir de una visión tan empobreceda de la democracia —una que exhibe una gran desconfianza en torno al protagonismo posible de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas— hace inteligible el marco de alianzas que el gobierno de los Kirchner —como otros previos— ha tendido a impulsar. En lugar de abrirse a la ciudadanía, tratando de apoyarse en el respaldo ciudadano, el oficialismo ha preferido confiar su estabilidad a los poderes establecidos más tradicionales (en este caso, el poder del “aparato” peyorista que el mismo kirchnerismo denunciara; o en la estructura más burocratizada, corrupta y criminal, dentro del sindicalismo). Su desconfianza democrática, en definitiva, explica su decisión de concentrar más poder sobre sí mismo y sindicara como enemigo, su decisión de concentrar más poder sobre sí mismo y también, finalmente, su creciente —y para algunos inesperado— enfrentamiento con la administración de justicia.

### Lecturas adicionales

Como respaldo para los fallos citados, se sugiere leer los libros anuales publicados, con resúmenes y comentarios de fallos, por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), *La Corte Suprema y los derechos*, y por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Derechos Humanos en la Argentina*.

## B. ACTORES Y PROCESOS POLÍTICOS

REGLAS ELECTORALES Y DINÁMICAS POLÍTICAS  
EN LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS.  
CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE ALFONSÍN  
A LOS KIRCHNER

*María Inés Tula y Miguel De Luca*

La selección de candidatos es la función que define y caracteriza a los partidos políticos. Los especialistas en el tema coinciden en tres puntos básicos. Primero, el análisis de los procesos de nominación de aspirantes a cargos públicos proporciona excelente información sobre cómo operan las organizaciones partidarias por dentro y contribuye a ubicar con precisión los principales núcleos del poder político en un determinado país. Segundo, las peculiaridades que asumen estas decisiones partidarias ejercen una gran influencia sobre las cualidades personales y políticas de los electos. Tercero, los métodos para confeccionar listas de postulantes inciden sobre el desempeño de éstos en sus puestos.

Este capítulo repasa las reglas electorales y las dinámicas políticas en la selección de candidatos en la Argentina entre 1983 y 2011. La descripción, que abarca también una reseña de los principales competidores y electos, se basa en una serie de estudios pioneros y sistemáticos a los cuales debe remitirse quien desee profundizar sobre la cuestión (véase De Luca 2008; De Luca, Jones y Tula, 2002, 2009).

## 1. Partidos políticos y sistema partidario entre 1983 y 2001

Entre 1983 y 2001 el sistema partidario argentino se distinguió por la presencia de dos actores de alcance nacional: el PJ y la UCR. La preponderancia de peronistas y radicales puede observarse en el descollante control de ambos, pero principal-mente el PJ, sobre los más importantes cargos políticos: presidencia, bancas en el Congreso, gobernaciones y jefatura de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Estos dos partidos –solos o en coalición– se alternaron en la Casa Rosada, resultaron la primera y segunda fuerza en las cámaras legislativas nacionales y se distribuyeron las tres cuartas partes de los ejecutivos provinciales, mientras que en este período ninguna otra fuerza política superó los dos escaños en el Senado ni obtuvo más de una gobernación.

El sistema partidario nacional se completaba con otros dos grupos de partidos, de tamaño bastante más reducido pero con satisfactorios desempeños electorales en zonas bien diferentes. Por un lado, una sucesión de partidos políticos singulares llamados “terceras fuerzas nacionales”, con predicamento en la populosa área de la ciudad y la provincia de Buenos Aires. Y por el otro, una miriada de agrupaciones con influencia en un solo distrito –en general periférico o paraguánico– rotulada con la etiqueta común de “partidos provinciales”.

Las “terceras fuerzas nacionales” (PJ, UCeDé, MODIN, FREPASO, APR) tuvieron una etapa de apogeo efímera, tanto por el agotamiento o la adopción por los partidos mayoritarios de sus principales propuestas (respectivamente los derechos humanos, las políticas de mercado, la seguridad pública, la transpa-rencia y la honestidad en los asuntos de gobierno, y la estabilidad económica), como por la propia incapacidad de superar la dependencia respecto de los líderes fundadores y de crear organizaciones políticas de extenso alcance. De hecho, las “terceras fuerzas” no lograron ampliar sus apoyos más allá de la región metropolitana de Buenos Aires (por lo que jamás amenazaron la preeminencia nacional de peronistas y radicales) y entraron en declive cuando, poco después de forjar algún acuerdo electoral o parlamentario con el PJ o la UCR, dejaron de ser identificados por los votantes como potenciales alternativas de gobierno o efectivos opositores. Por su parte, los partidos provinciales, en especial aquellos de cuño conservador y con un origen previo a la última dictadura, exhibieron una fortaleza electoral más prolongada –que inclusive quebraba el predominio de peronistas y radicales en el nivel provincial–, pero tampoco consiguieron organizarse en el plano nacional una fuerza con posibilidades de batir a los dos partidos mayoritarios.

1. Entre los más importantes “partidos provinciales” se destacaban Acción Chahuéna (ACH), Cruzada Renovadora-San Juan (CR), Fuerza Republicana-Tucumán (FR), Movimiento

## 2. Los partidos por dentro y la selección de candidatos entre 1983 y 2001

En 1983, el súbito derrumbe de la dictadura repuso en un primer plano a los partidos políticos tradicionales y a sus líderes, “congelados” durante los siete años de plomo. También provocó que las organizaciones partidarias debieran reorganizarse y disponer rápidamente comicios para autoridades y candidatos a una amplia variedad de cargos. Una transición breve y elecciones simultáneas en múltiples niveles y con un “premio mayor”, la presidencia de la república, facilitaron el despliegue de liderazgos y corrientes intrapartidarias nacionales y alentaron la coordinación entre las dirigencias partidarias provinciales. El clima de época, una “primavera cívica” hizo el resto: cientos de miles se acercaron con entusiasmo para votar en las “internas” (“primarias” en el resto del mundo) y un número menor, pero significativo, pasó a engrosar las filas militantes.

La normalización de la vida institucional, la dinámica política y el paso del tiempo pronto revelaron las reglas básicas –y no escritas– de la política intrapartidaria. Primero, los cimientos del poder político se fabrican dentro de las fronteras provinciales: la base del apoyo de los dirigentes se localiza en este nivel y es allí donde en casi todos los partidos se forjan las carreras políticas. Segundo, en el ámbito provincial generalmente una sola o pocas personas dominan la organización: donde el partido controla la gobernación, con raras excepciones, el gobernador es el líder indiscutido o al menos dominante, y donde la gobernación no está en manos del partido, éste es conducido de modo similar por un individuo o por un grupo reducido (aunque con un espacio mayor para los opositores internos). Tercero, el dominio de los líderes partidarios está basado principalmente en el patronazgo, la política orientada hacia los asuntos locales y de fácil rédito electoral, medios imprescindibles para construir un “aparato”; y este dominio requiere que el “jefe” de un “aparato” sea capaz de derrotar a todos los rivales en una “interna”, convocada tanto para seleccionar postulantes para cargos públicos como para designar autoridades provinciales. Cuarto, el éxito en la primaria depende casi exclusivamente de los recursos financieros y materiales a disposición; como afirmó José Luis Lizurume, ex gobernador de Chubut (1999-2003), “la interna es aparato puro” (Diario *El Chubut*, 18/7/2003).

En este marco, los partidos políticos seleccionaron a sus candidatos a presidente y vice, a gobernador y a diputados nacionales con plena autonomía, ya que la legislación no establecía regulación alguna (incluso cada rama provincial

Popular Fueguino (MOPF), Movimiento Popular Neuquino (MPN), Partido Autonomista-Corrientes (PA), Partido Bloquista-San Juan (PB), Partido Demócrata-Mendoza (PD), Partido Liberal-Corrientes (PL) y Partido Renovador de Salta (PRS).

gozaba de un amplio margen de acción). Las organizaciones partidarias resolvieron la cuestión mediante el "dedazo", la "rosca" o la "interna": respectivamente la imposición (o autoselección) por un jefe o caudillo nacional o provincial, el acuerdo entre líderes de distrito o las votaciones primarias. Y se registraron importantes disparidades tanto entre partidos como en una misma organización a lo largo del tiempo.

La práctica de las primarias diferenció notoriamente a peronistas y radicales de las "terceras fuerzas nacionales", que en su gran mayoría recurrieron a los pactos entre líderes para confeccionar sus listas.<sup>2</sup> También en contraste con el PJ y la UCR, los partidos provinciales se distinguieron por decidir sus candidaturas por "dedazo" o "rosca". En este grupo, dos que se destacaban por su dimensión organizativa y estructura del liderazgo, los populares neuquinos (MPN) y fueguinos (MOPOF), también lo hacían —y de forma marcada— por celebrar primarias para los cargos de gobernador y legisladores nacionales.

Por otro lado, a pesar de las notorias diferencias en la caracterización popular de la UCR (liberal-democrática, formalmente institucionalizada) y del PJ (verticalista, con bajo nivel de institucionalización formal), los radicales no registraron durante este período una mayor tendencia que los peronistas a votar en internas. Mientras que en los años 80 las primarias para escoger postulantes a diputados nacionales fueron mucho más frecuentes en la UCR que en el PJ, desde 1993 en ambos partidos se verificaron niveles similares, aunque —como se verá más adelante— progresivamente decrecientes.

Desde 1983 las organizaciones provinciales del PJ armaron sus listas de diputados nacionales vía primarias cada vez más frecuentemente. Mientras las decisiones de cúpula prevalecieron en los 80 bajo el dominio de los "ortodoxos", desde la primera elección posterior a la victoria de los "renovadores" (1989) y hasta 2001, en la mayoría de los distritos el peronismo recurrió a las primarias, marcando un significativo cambio en su tradición.

En contraste con el PJ, el radicalismo no registró una tendencia. Ya en 1985, la mayoría de las organizaciones provinciales de la UCR decidía las nominaciones a diputados mediante primarias, práctica que alcanzó un pico en 1991. Desde entonces, las internas resultaron menos frecuentes hasta llegar a su registro más bajo en 1999. Parte de este fenómeno estuvo relacionado con "el factor Alianza", la coalición electoral entre la UCR y el FREPASO. Como la constitución de la Alianza obligó a negociaciones por las ubicaciones en la lista común, los líderes radicales tendieron a saltar el proceso eleccionario interno

2. Por ejemplo, a pesar de la imagen *mass-mediática* proyectada por el FREPASO como un partido "moderno", diferenciándose en este sentido de los métodos de la "vieja escuela" del PJ y la UCR, la gran mayoría de sus listas de diputados fueron resueltas por la cúpula partidaria.

debido a la incertidumbre que rodeaba la etapa de negociación final (por ejemplo, no se sabía en qué posiciones en la lista se ubicarían los precandidatos partidarios) y a los potenciales efectos negativos de una primaria sobre la capacidad de negociación con el FREPASO.<sup>3</sup>

Por otra parte, más allá del partido, el estatus institucional y las posibilidades del presidente o gobernador de ser reelecto resultaron factores de gran peso. Los partidos en la oposición tendieron a realizar internas mucho más que los que se encontraban en el gobierno nacional o provincial, ya que estos últimos disponían de un amplio abanico de oportunidades y medios para imponer sus postulantes, cooptar a sus potenciales opositores internos y/o negociar con éxito un acuerdo con otras líneas internas, evitando así una primaria reñida. A su vez, entre los partidos en el gobierno, las situaciones en las cuales el presidente o el gobernador en ejercicio no podía presentarse a la reelección dejaban abierta la posibilidad de convocar a primarias mucho más que aquellas en las cuales éstos sí podían postularse para un segundo mandato.

En suma, los gobernadores ejercieron un papel clave en los procesos de selección de candidatos a cargos ejecutivos y legislativos nacionales y provinciales. Esta centralidad se acrecentó con el paso del tiempo por los efectos de tres modificaciones en las reglas o prácticas electorales subnacionales promovidas por ellos mismos: la reforma constitucional para la reelección inmediata (prohibida en 1983 en todas las provincias), el cambio en el sistema de votación provincial y la manipulación del calendario electoral. La primera potenció las posibilidades de extender el predominio del gobernador dentro de las fronteras provinciales (y también de proyectarlo hacia la política nacional). La segunda aumentó su ventaja para competir por un segundo (o ulterior) mandato y amplió el margen para controlar "el patio de atrás", la legislatura provincial. Y la tercera permitió desacoplar o "enganchar" *a piacere* la elección del gobernador al desempeño de su propio partido a nivel nacional, resguardándolo de tendencias adversas o beneficiándolo con oleadas favorables.

En este marco, dentro de su partido los gobernadores sólo pudieron ser desafiados por dirigentes con acceso a recursos imprescindibles para construir y mantener su propio "aparato" y para resistir maniobras de cooptación sobre sus seguidores. Los retadores resultaron pocos: intendentes de las ciudades más grandes y algunos senadores y diputados nacionales, sobre todo si contaban con el apoyo del líder (*de jure* o *de facto*) nacional del partido y éste también era el presidente de la república. La gobernación se convirtió así un puesto estratégico,

3. Al margen de esta evolución, en las filas de la UCR se mantuvo la importancia asignada a la dinámica y la competencia intrapartidaria. "El gobierno es aquello que transcurre entre dos internas", dicho común entre radicales veteranos, ilustra bien este rasgo.

de gran atracción para los dirigentes políticos provinciales y, al mismo tiempo, en una sólida plataforma para quienes aspiraran a lanzarse a la competencia electoral por el sillón de Rivadavia.<sup>4</sup>

Este entramado de reglas y prácticas moldeó el perfil de los principales competidores y electos a los cargos públicos de mayor relevancia. La renovación paulatina de los líderes en la democracia reinstituida se caracterizó por el protagonismo casi excluyente de una nueva generación de *insiders*, una camada de "políticos de carrera".

### 3. Partidos políticos y sistema partidario entre 2001 y 2011

En la renovación parlamentaria de 2001, la mitad del electorado saltó la obligación de sufragar, anuló el voto o lo hizo en blanco. El "voto bronca" y la crisis político-institucional de 2001-2002 provocaron un fuerte cimbronazo en el sistema partidario, acelerando una hasta entonces lenta pero progresiva devaluación de las etiquetas partidarias. Sin embargo, y a pesar de la magnitud del vórtice, la matriz del sistema se mantuvo incólume.

El peronismo exhibió una notable capacidad para resistir el tranque: mantuvo su ubicación de privilegio en las preferencias ciudadanas, conservó sus bastiones y hasta ganó espacios a expensas de otros, generalmente gracias a su fabulosa capacidad para desempeñarse simultáneamente como oficialismo y oposición.<sup>5</sup> Por el contrario, la UCR se derrumbó en los distritos centrales y en los principales núcleos urbanos del país, aunque resistió en ciertos baluartes del Interior. Así y todo, y aunque la brecha entre ambos se agrandó tanto en términos numéricos como de alcance territorial, peronistas y radicales retuvieron su condición de primera y segunda fuerza nacional. En cuanto a las "terceras fuerzas nacionales", las existentes hacia 2001 (APR, FRFPASO) imitaron el derrotero de sus antecesoras (del súbito esplendor al ocaso), mientras que algunas de las nuevas desaparecieron tan rápida y sorpresivamente como habían irrumpido (RECREAR). Otras, como PRO y ARI, lograron sobrevivir y hasta incluso conquistar un distrito (la CABA y Tierra del Fuego respectivamente), marcando un fenómeno antes desconocido. Pero en cualquier caso, todas ellas se mostraron tan dependientes de un líder-candidato

4. Por ejemplo, en los comicios presidenciales de 1989, 1995 y 1999, los postulantes que obtuvieron el primer y el segundo lugar habían sido gobernadores en algún momento de su carrera política o se desempeñaban como tales al tiempo de la votación.

5. Desde 1983, el PJ ha controlado ininterrumpidamente la gobernación en seis provincias. Un desempeño parecido ha logrado en la mayoría de la veintena de municipios del conurbano bonaerense.

como las precedentes (i.e. Ricardo López Murphy, Mauricio Macri, Elisa "Lilita" Carrío). Varios de los "partidos provinciales" también experimentaron un declive pronunciado o directamente desaparecieron. Sólo se mantuvo firme el inoxidable MPN (véase Cortés y De Piero, 2007).

A diferencia de lo sucedido en otros países tras coyunturas similares, los movimientos de protesta y de cuestionamiento a la dirigencia tradicional no forjaron fuerzas políticas de tipo *quadrangula* u orientadas hacia la rebelión cívica, sino que terminaron disipándose o vinculándose con las organizaciones partidarias existentes. Y los comicios posteriores a 2001 no registraron fenómenos análogos al "voto bronca" de ese año.

Sin embargo, en el esquema partidario nacional persistió una tendencia hacia el desacople, la "desnacionalización" o "territorialización", a la que se superpuso una fuerte reconstrucción del liderazgo político encarrada por los Kirchner. Una de las manifestaciones más evidentes de este complejo fenómeno fue la emergencia de los "radicales K": gobernadores, legisladores y funcionarios de la UCR proclives a apoyar las medidas del presidente y a conformar alianzas electorales y de gobierno con el kirchnerismo.

### 4. La selección de candidatos entre 2001 y 2011

Desde 2001 la selección de candidatos experimentó una situación paradójica: aunque los partidos debieron ajustarse a nuevas—pero inestables—reglas, las tendencias descritas en el período anterior se confirmaron de manera pronuncada. En junio de 2002 el Congreso sancionó la ley 25.611, por la que se dispuso a partir de 2003 la nominación de postulantes a cargos públicos electivos mediante internas abiertas y simultáneas.

Apenas sancionada esta norma, sin embargo, se sucedieron manobras destinadas a reformarla, obstaculizar su vigencia o, directamente, derogarla, las que lograron su objetivo casi inmediatamente. En efecto, en noviembre de 2002 por ley 25.684 el Congreso suspendió, únicamente para el proceso electoral en curso (2003), el mecanismo previsto en la 25.611.

En 2006 los ex duhaldistas pero entonces kirchneristas Jorge Lanata y José María Díaz Bancaletti, diputados del bloque Peronismo Federal, promovieron el aplazamiento de las internas abiertas obligatorias que hasta ese momento sólo habrían regido para las elecciones de 2005 (y con resultados poco satisfactorios). Tras el empuje de la Casa Rosada, la iniciativa sirvió para que el Congreso sancionara directamente la derogación de este compulsivo mecanismo de selección de candidatos.<sup>6</sup>

6. Los Diputados la derogaron casi sin intervenciones por 161 votos favorables, 14 negativos



Habiendo alcanzado su punto más alto durante la década de 1990, desde 2001 la convocatoria a primarias continuó con su ciclo descendente a consecuencia de una combinación de factores políticos e institucionales.

En primer lugar, la práctica de celebrar internas acusó el golpe de la devaluación de las etiquetas partidarias y, particularmente, de la evolución del sistema de partidos. En algunas provincias, las escasas probabilidades de los partidos opositores no ya de triunfar sino de obtener algún cargo legislativo, indujeron a sus líderes a promover los compromisos intrapartidarios y olvidar las primarias.

Segundo, en cierta dirigencia se hizo cada vez más extendido el reconocimiento de que resultaba prácticamente inútil el intento de derrotar al caudillo partidario provincial en una votación interna, dada la desproporcionada ventaja de recursos a disposición de éste (en particular cuando controlaba la gobernación). En consecuencia, se convirtió en común la tendencia a que la fracción partidaria minoritaria desistiera de desafiar al "jefe", se escindiera —con frecuencia sólo transitoriamente— y se presentase en los comicios generales con otra denominación (la de un partido creado especialmente por la fracción o la de uno minoritario ya existente y "alquilado") o integrase una coalición enfrentada a la lista oficial del partido. Todo ello con la aspiración de obtener un cargo considerado imposible de alcanzar participando en la primaria.<sup>7</sup>

Tercero, en 2009 el gobierno nacional obtuvo apoyo parlamentario para adelantar el calendario electoral, forzando a los partidos a resolver sus candidaturas antes de lo previsto. Tal circunstancia obligó a saltar las internas y concentró las decisiones en los líderes.

Por estos tres motivos las primarias declinaron notoriamente. A excepción de 1983, los porcentajes de candidatos por partidos relevantes designados a través de este método en 2007 y 2009 resultaron más bajos que los de cualquier otro año.

En este marco, y tras la derrota electoral de mediados de 2009, el gobierno de los Kirchner impulsó una reforma política que, al menos en su versión original, se dirigía a revertir la desnacionalización y fragmentación partidaria señaladas, aunque también apuntaba a limitar la capacidad operativa de rivales de viejo cuño (el peronismo no kirchnerista, la UCR y sus aliados) o de flamante aparición (como Francisco de Narváez) (véanse los capítulos de Alessandro y

y 4 abstenciones. En el Senado, en una votación sobre tablas y sin debate, se registraron 39 votos afirmativos, dos contrarios y una abstención.

7. En los comicios de 2007, dentro del peronismo y especialmente en el nivel municipal bonaerense, esta práctica no sólo fue tolerada, sino incluso incentivada por el gobierno nacional con el objetivo de maximizar apoyos para la elección presidencial. Esta multiplicación de ofertas municipales bajo el paraguas de idénticos postulantes en niveles electorales superiores recibió el nombre de "colectoras" (véase el capítulo de Scherlis en este libro).

Scherlis). La batería de medidas aprobadas por el Congreso incluyó, entre otras, a las PASO, primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, a partir de las elecciones presidenciales y legislativas de 2011.

## 5. Mujeres, "agrocandidatos" y outsiders

En cuanto al perfil sociopolítico de los postulantes electos desde 2001 en adelante merecen destacarse tres fenómenos: mujeres, "agrocandidatos" y *outsiders*.

### 5.1. Mujeres

En el período 1983-2011, pero especialmente en la etapa post 2001, se observó un significativo avance de las mujeres en los principales cargos gubernamentales. En 2007 por primera vez en la historia argentina una mujer accedió a la presidencia por el voto popular. CFK se sumaría así al pequeño grupo de primeras mandatarias americanas electas conformado por Violeta Barrios de Chamorro (Nicaragua, 1990), Michelle Bachelet (Chile, 2006) y Mireya Moscoso (Panamá, 1999), y al que luego se agregarían Laura Chinchilla (Costa Rica, 2010) y Dilma Rousseff (Brasil, 2011).

En el plano provincial, en 2007 Fabiana Ríos (ARI, Tierra del Fuego) se convirtió en la primera gobernadora electa y en 2011 Lucía Corpacci (Frente para la Victoria, Catamarca) en la segunda.

En cuanto a la representación femenina en el Congreso nacional, la Argentina fue pionera en la adopción de una estricta ley de cupos o cuotas, al establecer en 1991 el requisito de que las mujeres sean, cuanto menos, un tercio de los postulantes de la lista partidaria y se encuentren en ubicaciones donde puedan resultar elegidas.

Esta norma se aplicó por primera vez en 1993 para la Cámara de Diputados, promoviendo el crecimiento de las electas de un promedio de 4% (con un mínimo de 3% y un máximo de 6%) entre 1983 y 1991 a un 21% en 1993, con una media de 26% en los últimos seis años de la administración de Menem. La misma regla comenzó a regir para la votación del Senado en 2001, y la representación femenina pasó de un 4% (en 1999) a 36%. Al asumir la presidencia Néstor Kirchner, el 31% de la Cámara de Diputados y el 33% del Senado eran mujeres. Ocho años más tarde, las cifras ascienden al 39% y 35% respectivamente, lo que según la Inter-Parliamentary Union ubica a la Argentina en el duodécimo lugar del ranking mundial y en el segundo puesto entre las democracias americanas (apenas debajo de Costa Rica y a notable distancia de Brasil, Chile y Uruguay).

### 5.2. "Agrocampesinos"

Hasta 2008 el Congreso nacional había registrado la presencia de un único grupo sectorial definido, los "dipusindicales", los legisladores de extracción gremial, identificados mayoritariamente con el peronismo. Aun cuando su número fue disminuyendo con el paso del tiempo, estos parlamentarios ejercieron una importante influencia especialmente, pero no sólo, en la formulación de la legislación laboral y provincial.<sup>8</sup>

En los comicios de 2009, y como consecuencia de la confrontación entre el gobierno y los productores rurales por las "retenciones", las organizaciones sectoriales (principalmente la FAA-Federación Agraria Argentina, las CRA-Confederaciones Rurales Argentinas y la SRA-Sociedad Rural Argentina) promovieron la nominación de sus dirigentes en diferentes listas opositoras, dando lugar al fenómeno de los "agrocampesinos". La cosecha de un senador y once diputados (siete electos por la UCR) convirtió a los parlamentarios ruralistas en un fenómeno político novedoso y en un grupo con peso numérico semejante al de los "dipusindicales".

### 5.3. Outsiders

Entre 1983 y 2001 la política argentina había registrado unos cuantos *outsiders* trinitarios, es decir, personas que sin experiencia partidaria previa se lanzaban a la contienda electoral y venían en la carrera por una gobernación u obtenían un cargo legislativo. Estos casos, entre los que se contaban empresarios, artistas, deportistas, periodistas, constituirían la excepción y no la regla. Y eran claros ejemplos de cooperación de los *outsiders* por los partidos políticos –casi siempre los tradicionales–, antes que de una "conquista partidaria" por parte del *outsider*. Mientras que la experiencia de algunos *outsiders* culminaba tras cumplir con un único mandato electoral, otros se convertían en líderes partidarios de fuste, desarrollando carreras políticas según trayectorias clásicas, tal como el corredor de Fórmula 1 Carlos Reutemann (dos veces gobernador y senador por Santa Fe) o el motorista Daniel Scioi (diputado nacional, secretario de Turismo y Deportes, vicepresidente y gobernador bonaerense).

Tras la crisis de 2001, este fenómeno siguió pautas similares a las del período precedente, con la notable excepción de los empresarios Mauricio Macri y Francisco de Narváez. El primero conquistó la jefatura del gobierno porteño

8. En el peronismo tradicionalmente los sindicatos pugnarán por un "tercio" en las nominaciones de candidatos. En un acto público el 28 de abril de 2011, el secretario general de la CGT, Hugo Moyano, reclamó al oficialismo "lugares en las listas" (*Clarín y La Nación*, 29/4/11).

### 6. Conclusión

liderando una fuerza política nueva, PRO; pero, al mismo tiempo, ha mantenido vínculos con sectores del PJ no kirchnerista y alimentado la posibilidad de disputar la candidatura presidencial con el apoyo del peronismo. De Narváez, en cambio, ha señalado reiteradamente su adhesión al justicialismo; sin embargo, los recursos económicos a su disposición le han permitido mantener una total autonomía respecto de la organización partidaria.

En 2001 las multitudes coreaban "¡Que se vayan todos, que no quede ni uno solo!" en un clima de generalizado repudio a los partidos y a los líderes políticos. Los procesos sociales, institucionales y electorales desencadenados tras la crisis desatada entonces no llevaron a la fundación de un nuevo sistema partidario ni a la renovación completa de la dirigencia política. Tampoco las cosas permanecieron tal como estaban.

Tras una década, el panorama resultante es una particular combinación de continuidades y cambios. El sistema de partidos se mantuvo en pie, aunque con muestras de desarticulación y desacople. Entre los partidos, el justicialismo conservó sus bastiones y extendió los años de su primacía. En los elencos gubernamentales, los *insiders* mantuvieron su predominio, tanto entre el oficialismo como en la oposición. La gran mayoría de los cargos ejecutivos y legislativos nacionales y provinciales quedaron a cargo de políticos con un *curriculum honorum* similar a los existentes en las tres décadas pasadas. Los partidos experimentaron transformaciones en los procesos de selección de candidatos que llevaron a una reducción significativa de la nominación de postulantes vía "internas" y, a su vez, fortalecieron los liderazgos (y sobre este terreno es que el gobierno de los Kirchner ha logrado aprobar las primarias obligatorias que se estrenarán en agosto de 2011).

Por su parte, la ley de cuotas permitió mejorar la representación en el Congreso nacional desde una perspectiva descriptiva (como "espejo de la sociedad"). La emergencia y éxito relativo de *outsiders* de nuevo cuño y de los agrocampesinos evidenciaron la existencia de un sistema de y con partidos con cierto nivel de estructuración, pero también con capacidad para procesar cambios en las preferencias del electorado o evoluciones en el escenario político, tal como fue el conflicto "gobierno vs campo".

En aquellos días del "voto bronca" y los cacarolazos, la crítica a la "partido-docracia" era recurrente. En Argentina, sin embargo, los partidos nunca fueron tan fuertes ni tuvieron tal dominio del escenario político como en los paradigmas matricos ejemplos de la Italia de la segunda posguerra o la Venezuela de adecos

y copeyanos. Quizá por eso mismo, la salida de la crisis de 2001 no fue a la Berlusconi, pero tampoco a la Chávez.

### Bibliografía

- Cortés, Hugo y Sergio De Piero (2007): "Allá lejos y hace tiempo: El desarrollo electoral de los partidos provinciales", *Cuadernos de la Argentina Reciente* N° 5, Buenos Aires, diciembre: 58-69.
- De Luca, Miguel (2008): "Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006", en Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press, pp. 189-217.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2002): "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies*, 35: 413-436.
- (2009): "De internas, aparatos y punteros. La selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina, 1983-2005", en Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Tribunal Electoral (Distrito Federal, México), UNAM, Instituto de Iberoamérica (USAL), pp. 269-298.
- Tula, María Inés (2003): "Los partidos políticos en la Argentina: cambios y perspectivas", *El politólogo*, IV, Buenos Aires, otoño: 17-18.

## LA POLÍTICA AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS: PERONISMO, RADICALISMO Y KIRCHNERISMO

Carla Carrizo

Una lectura convencional de la fragmentación que exhiben el PJ y la UCR en las elecciones presidenciales de 2011 sugiere que ello es resultado de una estrategia deliberada del kirchnerismo dirigida a reconstruir la autoridad política luego de 2001, ya no en clave bipartidista sino hegemónica. En esta perspectiva, la transversalidad a partir de 2005 vendría a emular la audacia frondizista, creando una nueva estructura de competencia política: ni peronismo ni radicalismo, kirchnerismo. La metodología: des-institucionalizar el sistema político, de modo que cada elección presidencial no sea vivida por los partidos tradicionales como una elección regular, sino excepcional: reglas distintas y nuevos actores. La condición de éxito: profundizar la división de los partidos de gobierno.<sup>1</sup> Esta es, con más o menos, la mirada que los dirigentes de la UCR y el PJ disidente tienen sobre el impacto del kirchnerismo en sus partidos y sobre las consecuencias negativas de este proceso para el funcionamiento del sistema político. La pregunta es: ¿Kirchner lo hizo?

El objetivo de este artículo es demostrar que, más allá de esa mirada, entre 2003 y 2011 los partidos de gobierno exhiben una evolución autónoma

1. Entendemos por partidos de gobierno aquellos que en un país obtienen la presidencia y gestionan el ejecutivo. En la Argentina éstos son el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical entre 1916 y 2011.

? Cuan habilitante u obstructivista es el presidencialismo argentino entre

1983 y 2011 para que los partidos de gobierno hagan bien lo que esperamos de ellos: ordenar la oferta electoral en la competencia presidencial, obtener el cargo y gobernar?

Quienes tienen una mirada optimista respecto al presidencialismo argentino no como favorable al peronismo y el radicalismo advierten los efectos negativos del federalismo en la cohesión de los partidos, pero señalan tres factores positivos: la competencia por la presidencia, que tiende a concentrar un sistema proporcional en la elección de diputados nacionales que funciona con un sesgo a favor del PJ y la UCR por la magnitud de los distritos y la sobre-representación de los distritos chicos; y una renovación parcial en la Cámara baja que reduce los diputados que se eligen en los distritos chicos y neutraliza los avances electorales que pudieran tener terceros partidos que surjan en los distritos grandes. Esta combinación de incentivos del presidencialismo argentino explicaría la fortaleza del PJ y la UCR a pesar de sí mismos, aunque el impacto de estos incentivos no sea simétrico: el peronismo rentra una ventaja comparativa en términos competitivos no sólo sobre el resto de los partidos, sino también sobre el radicalismo, porque goberna más provincias, lo que impacta sobre el control del Congreso (Malamud, 2008).

Quienes tienen una mirada más pesimista no encuentran casi ningún factor institucional que contribuya al desempeño partidario. Señalan, en primer lugar, un federalismo democráticamente restrictivo, territorial y fiscalmente distorsivo (Gerasoni, 2006). En segundo lugar, una ley de partidos políticos y una jurisprudencia electoral que estimula la fragmentación, consolida el negocio del pequeño partido propio y penaliza la monogamia partidaria (Mustapic, 2004).

A estos factores hay que agregar que tampoco contribuye mucho la fórmula con que se elige el presidente, y no contribuye nada la fórmula proporcional con base territorial con que se eligen los diputados nacionales. En esta lectura, el único factor que trabaja a favor de los partidos de gobierno es el calendario electoral unificado (elecciones presidenciales y provinciales) que funciona hasta mediados de los 90.

La fórmula con que se elige presidente (obtiene la presidencia en primera vuelta el partido que logra el 45% o el que obtiene más votos con una diferencia de 10 puntos con el segundo; caso contrario hay segunda vuelta) no contribuye porque, si bien la elección directa y a distrito único es una mejora clave en relación al viejo colegio electoral, no ha logrado consolidar la formación de coaliciones en la primera vuelta de la carrera presidencial. En tres de las cuatro elecciones presidenciales realizadas con este mecanismo, el resultado paradjico que se

2. La idea de desempeño refiere a la capacidad de construir poder, electoral y gubernamental, de un partido no a la calidad de políticas que se implementan.

de los presidentes de turno en sus dinámicas intra-partidarias, al menos en la competencia por la presidencia. El artículo se divide en dos secciones. La primera explica por qué el presidencialismo argentino no favorece el desempeño de los partidos de gobierno y evalúa si el kirchnerismo agregó nuevos incentivos que hicieran esta tarea aún más difícil. La segunda analiza la organización interna del PJ y la UCR entre 1983 y 2011 para evaluar si el kirchnerismo modificó sus estructuras y afectó su rendimiento. La conclusión reflexiona sobre cuánto sabemos, o estamos aprendiendo, de los partidos de gobierno.

## 1. El escenario de competencia: presidencialismo habilitante vs. obstructivista

La literatura de partidos informa que no todas las democracias presidenciales favorecen por igual el buen desempeño de los partidos de gobierno. Estos partidos se ven fortalecidos cuando el presidencialismo en que compiten combina los siguientes incentivos: un calendario electoral unificado entre nación y provincias, elección por mayoría simple del ejecutivo y representación proporcional a distrito único para la elección de diputados (Samuels, 2002). Estos presidencialismos incentivan que la competencia por la presidencia no produzca resultados paradjicos: que sobre partidos irrelevantes (con potencial para dispersar la oferta electoral pero no para ganar y gobernar) y falten partidos importantes (con posibilidad de ganar y gobernar). Entonces, si queremos identificar factores más regulares y menos contingentes (como la incidencia de los liderazgos presidenciales) para explicar el desempeño de los partidos de gobierno, la hipótesis es la siguiente: a medida que nos alejamos de los contextos presidenciales que habilitan un buen desempeño, la organización de un partido (el modo en que un partido se gobierna a sí mismo) adquiere mayor importancia, pues de su eficacia depende la posibilidad de neutralizar el impacto de los incentivos externos que conspiran contra su desempeño, y a la inversa. Es decir, si los partidos compiten en un escenario presidencial óptimo para su desempeño, el modo en que funciona su organización es inocuo, pues lo bueno de afuera sería suficiente para minimizar defectos internos de organización. Entonces, el rendimiento de un partido de gobierno en una democracia presidencial depende no sólo del tipo de presidencialismo en que compete (si habilitante u obstructivista para el desarrollo de estos partidos), sino también del modo en que regula y organiza su propia competencia interna. Se trata de una foto que alsa factores de la coyuntura política o económica que afectan, en el corto plazo, el desempeño de los partidos, pero no hay otro modo de hacer si queremos conocer los factores estructurales que expliquen regularidades independientes del acierto o desacierto estratégico de la dirigencia política.

advierde cuando se combina doble vuelta para la presidencia y representación proporcional con base territorial para diputados se verifica: sobran partidos presidenciales irrelevantes que desarticulan una oferta ordenada de los que son importantes. La excepción fue 1999, cuando la presencia de la Alianza incentivó a la dirigencia de los partidos chicos, por prevención o ignorancia, a actuar con la lógica opuesta. Y no contribuye en nada la proporcionalidad con base territorial (y no a distrito único) para diputados nacionales, porque en los distritos grandes estimula a los partidos parlamentarios a que no asuman su identidad (coordinar sus listas para cargos legislativos y traccionar para los partidos que juegan en la disputa presidencial) sino a que vayan por más: ellos quieren nacionalizar su oferta y jugar, con candidatos propios, en la competencia presidencial.

En perspectiva, la mirada más optimista se ajusta al comportamiento intra e inter-partidario que exhiben los partidos de gobierno entre 1983 y 1999, mientras que, luego de la crisis de 2001, la mirada pesimista adquiere solidez porque en 2003 se visualiza la fragmentación del PJ y la UCR en la competencia por la presidencia. La cuestión es: ¿rompió el kirchnerismo deliberadamente el muro que contenía y habilitaba el bipartidismo o el muro era endeble y estaba destinado a romperse?

Se destacan tres incentivos introducidos por el kirchnerismo en el presidencialismo, en cuanto ambiente que favorece u obstruye el desempeño de los partidos de gobierno entre 2003 y 2011. Dos tienden a obstaculizar aún más el funcionamiento del PJ y la UCR, contribuyendo a su fragmentación entre 2005 y 2009, pero uno tiende a favorecerlo a partir de 2010.

Entre los dispositivos que contribuyen a derribar el muro que, a nivel subnacional, jugaba a favor de la cohesión del peronismo y el radicalismo, se destaca la estrategia de instalar a los intendentes como un nuevo actor político con quien el gobierno nacional negocia el manejo de recursos y la implementación de planes de acción social e infraestructura. El impacto de esta estrategia al interior de los partidos fue neutralizar el peso de los gobernadores en el control de la disciplina del distrito y el quiebre de la disciplina de los intendentes. Corolario: aumentó la fragmentación. La segunda estrategia fue habilitar en las elecciones parlamentarias de 2005 a partidos que no habían concluido el trámite de su personería para que pudieran competir. Ello explica el aumento de las disidencias peronistas entre 2005 y 2007. La práctica de la disidencia, si bien no es novedosa en el PJ (recuérdese la estrategia de los renovadores en los 80), consiste en competir contra la sigla oficial utilizando otro partido, competencia que no inhibe a quienes la implementan de su identidad o pertenencia peronista (Galván, 2010).

El dispositivo que, en cambio, introdujo el kirchnerismo a partir de 2010 para neutralizar el impacto de tantos factores negativos es la ley de reforma política N° 26.571. Ésta tiende a concentrar la oferta en la competencia presidencial,

elevando el umbral para obtener y mantener la personería de los partidos políticos y estipulando porcentajes de desempeño electoral para llegar (internas abiertas obligatorias mediante) a la elección general.

En suma, el kirchnerismo no altera factores estructurales del presidencialismo argentino que tienden a conspirar más que a facilitar el desempeño de los partidos de gobierno. En todo caso, agrega intensidad al impacto de estos factores con la introducción de los intendentes al juego distributivo de los recursos y la flexibilización de la ley de partidos en 2005. Lo que explicaría, en principio, la debilidad del muro que protege en términos de incentivos estructurales al bipartidismo argentino. No obstante, la reforma política de 2009 sugiere que no hay una acción deliberada para destruir, en clave innovadora, la tradicional estructura de competencia en argentina (peronismo vs. radicalismo), sino que esta acción va dirigida en sentido contrario: a institucionalizar el kirchnerismo a través del control oficial del Consejo Nacional Peronista.

Si asumimos entonces que el escenario presidencial en que compiten los partidos de gobierno, antes y durante el kirchnerismo, combina factores que obstaculizan su desempeño, el modo en que estos partidos se organizan para enfrentar estas dificultades del entorno marca una diferencia sustancial en su rendimiento. En este contexto los partidos de gobierno cuentan con los siguientes recursos para hacer el trabajo que les compete y neutralizar los efectos negativos del ambiente: organizaciones que produzcan liderazgos ejecutivos nacionales, que les permitan politizar al sector que representan, acumular recursos (electorales, simbólicos, políticos y administrativos) y reproducir el ciclo. ¿Pero entonces qué explica desempeños tan dispares bajo los mismos incentivos?

## 2. Cómo se gobernaron el peronismo y el radicalismo entre 1983 y 2011

Cuando la UCR era, entre 1916 y 1930, el partido dominante del sistema político, su grado de institucionalización formal era igual de alto que en la actualidad. Antes y después de 1983, los procesos de nominación de candidatos a presidentes ocurrieron mediante procedimientos establecidos en su carta orgánica, y las decisiones sobre estrategias de competencia (revolución, abstención, participación con o sin coalición) siguieron el mismo procedimiento en 119 años de existencia. En efecto, sobre un total de 21 nominaciones de candidatos a presidente y vicepresidente, el 75% usó el mecanismo de la Convención y el 25% el sistema de elección directa: 1973, 1989, 1995, 2003. Entre 1916 y 2003 sólo dos nominaciones exhiben problemas de acatamiento: 1957 (división entre UCRI y UCRP) y 2003, cuando la desobediencia es indirecta: los radicales votan

La organización actual de la UCR incentiva así la escisión entre liderazgo partidario y liderazgo electoral y explica por qué puede ser presidente del partido alguien que cumplió su ciclo político pero no su ciclo vital. Basta para ello que se forme en el plenario de delegados una coalición entre doce distritos donde el partido no es competitivo. Esto también explica por qué cuando gobierna, el partido se divide entre la línea del presidente y la línea del partido (Alvear vs. Yrigoyen; Illia vs. Balbín; de la Rúa vs. Alfonsín). Esta dinámica conservadora no sólo penaliza la consolidación de liderazgos que no surjan en los distritos metropolitanos, sino que además afecta su estrategia de politización en el sector que representa: un discurso ideológico y europeizado, de centro izquierda a fines de los 80, cuando en Argentina ese discurso tiene una audiencia urbana de elite porque los partidos de gobierno (PJ y UCR) son, como indican Lupu y Stokes (2009), multicasistas.

Estas características de la UCR se agudizan cuando concluye el ciclo reformista en los distritos más importantes, lo que ayuda a explicar el descenso competitivo del partido luego de 2001 más allá del esfuerzo de la nueva dirección del Interior en impedirlo. Resultado: el partido a nivel nacional pasa a gobernarse con un parlamentarismo de representación proporcional que premia minorías no competitivas de distritos chicos o grandes, incentiva el intermismo, castiga liderazgos competitivos y consolida el conservadurismo de un federalismo coactivo. ¿Todo mal? Sí. Porque ello significa que, salvo que surja un líder extraordinario en condiciones de neutralizar tantos incentivos negativos, externos e internos al partido, todo conspira contra el posicionamiento de la sigla nacional de la UCR en el mercado electoral. Ello ubica a los liderazgos no extraordinarios pero competitivos (gobernadores, intendentes y parlamentarios) en el incómodo lugar de optar entre dos destinos trágicos: permanecer en el partido aceptando su suicidio político (tradición radical) o buscar un atajo temporal en el bote de los eufemismos (radicales art, bis, con, de, entre, fuera, gen o K).

## 2.1. ¿Por qué el peronismo es distinto más allá de su institucionalización informal?

El PJ, pese su informalidad o tal vez debido a ella, se modernizó a partir de 1983 en la dirección conveniente para competir en un ambiente presidencial hostil a su desempeño. A diferencia del radicalismo, antes de 1983 el PJ no decidía sus estrategias ni la nominación de sus candidatos con los procedimientos establecidos en sus estatutos, sino a través del liderazgo de Perón. Pero, al igual que el radicalismo, el PJ se transformó en 1983. Cambia tanto su modalidad de vinculación sectorial, del sindicalismo al clientelismo (Levitsky, 2005), como su organización formal. En este sentido, la principal mutación es que a partir de

a los candidatos radicales que no se postulan por la sigla oficial del partido (ARI y RECREAR). Es a partir de 2003 que la UCR comienza a exhibir problemas para concentrar el electorado de referencia aunque siga las reglas establecidas en su estatuto. ¿Por qué su formalidad no fue antes de 1983, y sólo en menor medida hasta 2003, un obstáculo para su competitividad?

El radicalismo a nivel nacional se gobierna del mismo modo desde su fundación; sin embargo, en todo este tiempo cambiaron dos factores que afectaron negativamente su competitividad. El primero es el contexto del sistema presidencial, esto es, el paso de un presidencialismo de mayoría que (ley Sáenz Peña mediante) funcionó desde 1916 hasta la década del 60 y que habilita un buen desempeño de los partidos de gobierno. Una ley que aglutina la oferta de los partidos y no crea aparatos distritales sin respaldo popular por su sistema de preferencias. Ello explica por qué las "disidencias radicales" en ese período ocurren en la competencia por diputados nacionales pero no en la carrera presidencial. El segundo factor que cambia, partir de 1995, son las reglas que estructuran la competencia por los cargos partidarios y electivos al interior del partido: de un sistema de mayoría (2/3 para la mayoría vs. 1/3 para la minoría) a un sistema de representación proporcional con bajo umbral para competir en las internas. Este proceso reformista, que culmina en 2005, acentúa el efecto negativo de una característica del diseño de gobierno al interior del partido: su excesivo federalismo (Carrizo, 2007).

Veamos por qué. En la UCR, al presidente del partido lo elige un cuerpo Nacional (presidente del partido más cuerpo de delegados) existe una Convención Nacional que reproduce la representación territorial: cada provincia tiene la misma cantidad que diputados y senadores enviados al Congreso nacional. Para reformar esta organización se requirieron 2/3 del cuerpo. Resultado: la región metropolitana, como señala Malamud (2008), controla el partido y sus dirigencias imponen sus preferencias más allá del rendimiento electoral del partido en esos distritos. El impacto negativo de este exceso del federalismo fue neutralizado cuando el partido compete en un escenario presidencial que facilitaba su desempeño. Cuando ese escenario cambió, en los 60, el partido dejó de competir por la investibilidad política, lo que impidió visualizar este impacto distorsivo. Y cuando volvió a competir, en 1983, lo hizo en un presidencialismo que tiende a dividir y a estimular aparatos distritales sin sustento electoral. Justo allí, luego del declive del liderazgo de Alfonsín que ocurrió este problema estructural, a fines de los 90, es cuando la UCR se moderniza en una dirección opuesta y adquiere un formato organizacional que dificulta la producción de liderazgos nacionales, obstuye la politización de su electorado de pertenencia, impide acumular recursos (simbólicos y administrativos) y reproducir el ciclo.

los 80 su gobierno interno no es corporativo, sino político. El lenguaje militar cedió paso a la política civil y encontramos un sistema parlamentario de mayoría sin ninguna reminiscencia federalista. Esto es, un Consejo Nacional (organismo ejecutivo a nivel nacional) que se integra con 75 miembros que se eligen en forma directa por mayoría simple y a distrito único (o por sistema de asamblea en los organismos de cada distrito) con representación de minorías si se obtiene el 25% de los votos. Este Consejo Nacional elige el presidente del partido de entre los 75 y la mesa ejecutiva que asistirá al presidente durante los cuatro años que dura el mandato. Antes de la reforma de 2008, integraban el Consejo Nacional 110 integrantes y correspondían a una distribución corporativa (sindicatos, rama femenina y juventud) el 34% de los cargos. Luego de la reforma de 2008 no se especifica ninguna cuantificación y sólo se menciona que tendrán representación estos tres sectores. Asimismo, a diferencia del radicalismo, el Congreso nacional (organismo deliberativo) está integrado por tres delegados por provincia y uno por cada 5.000 afiliados, es decir que, si bien existe una base de representación federal, ésta se neutraliza con un criterio político (afiliación). Este organismo tiene entre sus funciones reformar la carta orgánica, procedimiento que se realiza con la mayoría simple de los miembros presentes.

Entre 1983 y 2011, la carta orgánica se reformó en seis oportunidades cada cuatro años y medio. Esto indica que cada renovación de mandatos partidarios trae consigo una nueva distribución de poder político que se incorpora al estatuto orgánico. Una mirada menos lineal del PJ sugiere que, a partir de 1983, la dirigencia partidaria inició un proceso de aprendizaje institucional sobre cuál es la forma de gobierno que permite plasmar en la letra formal las particularidades de la tradición peronista y que la resolución informal (ir por afuera) se concreta, al menos en el proceso de nominación de candidaturas a presidente y vicepresidente, sólo cuando lo formal impide que se traslade al interior de la conducción partidaria el nuevo mapa electoral. Si este es un argumento plausible, entonces no es correcto suponer que lo informal en el caso del PJ impide que exista un control electoral de la sociedad sobre la organización partidaria. Más bien, la lógica con que parece funcionar la estrategia de lo informal en el PJ sugiere el proceso inverso: que lo informal expresa precisamente las nuevas preferencias socio-electorales que la estructura formal no logra expresar. Ello explicaría por qué esta informalidad no conspira contra la cotización de la sigla oficial del partido en el mercado electoral y por qué el atajo de ir por afuera es una estrategia para reequilibrar lo formal en la moldura de la nueva ecuación electoral. Ello explicaría también por qué la estrategia de la disidencia en la competencia parlamentaria (Renovadores en los 80) y la carrera presidencial (FpV en 2007) no consolida una fragmentación que divide, sino que se unifica cuando conquista el control oficial de la sigla.

Si comparamos la organización del radicalismo y el peronismo entre 1983 y 2011, la diferencia más notable es la ausencia de federalismo al interior del PJ. Mientras el PJ se gobierna a nivel nacional con un sistema parlamentario de mayoría y a distrito único sin base federal, la UCR lo hace con un parlamentarismo proporcional con base territorial. La estructura del PJ es más apta para producir liderazgos ejecutivos cada cuatro años, cuando se renuevan sus mandatos partidarios, y para incentivar la competencia intra-partidaria por cargos ejecutivos. Al contrario, la estructura de la UCR es más apta para producir liderazgos partidarios cada dos años, cuando se renuevan sus mandatos partidarios, y para incentivar la competencia intra-partidaria no por cargos ejecutivos sino parlamentarios. ¿Más democrática? El federalismo, cuando es tan distorsivo como al interior del radicalismo, es democráticamente restrictivo (Stepan, 1999). Esto significa que rompe con la igualdad al interior del partido haciendo que, a diferencia del PJ, las preferencias de los dirigentes de los distritos metropolitanos se impongan sobre el resto aun cuando no tengan respaldo electoral. La receta, para el radicalismo, consistiría en anular el federalismo al interior del partido para maximizar su potencial competitivo en relación al peronismo, tanto en la arena electoral como en la gestión de los gobiernos.

En suma ¿Kirchner lo hizo? En cuanto a las decisiones que alteran la vida interna del peronismo, reformo la carta orgánica el 7 de Marzo de 2008, cuando obtuvo el control oficial del PJ. No alteró su gobierno interno, licuó aún más el poder corporativo y reguló la competencia interna para controlar la sucesión presidencial, como había hecho Duhalde en la reforma de 2003. En cuanto al radicalismo, la ley de reforma de 2009 contribuyó a centralizar la oferta presidencial (en ambos partidos) pero no afectó su organización interna.

### 3. Conclusión

Analizados los dos factores que inciden en el desempeño de los partidos de gobierno (presidencialismo en que compiten y organización interna), el kirchnerismo se presenta como un ciclo que se nutre de recursos menos novedosos de lo que informa su propaganda y los aplica con una intensidad que, como el ciclo menemista, no auspicia durabilidad. En este sentido, Kirchner repite más de lo que innova en cuanto a la tradición peronista (los intendentes de hoy podrían equiparse a la ley de lemas de ayer como estrategia que fragmenta el poder de los gobernadores), pero, curiosamente, también repiten más de lo que innovan los partidos no peronistas. La primera reflexión es que el ciclo kirchnerista incentiva la fragmentación en el PJ, pero que ello no debería leerse como sinónimo de mayor informalidad en el partido en tanto organización. Estamos, por lo tanto,

aprendiendo cómo se vincula la tradición informalidad peronista con su vedosa formalidad organizativa. La segunda reflexión es que el desempeño del radicalismo no parece asociarse a la centrifugación informal del PJ en el sistema político, sino a un proceso más estructural que se vincula con los incentivos de su organización interna. En suma, la Argentina actual se nos presenta menos atrapada en el andarivel de la política de la debilidad institucional y más expeditante de la capacidad de construcción política que exhiben los dirigentes de los dos, hasta ahora, únicos partidos de gobierno.

## Bibliografía

Carrizo, Carla (2007): "Los factores institucionales del desempeño partidario en las democracias presidenciales: el Partido Radical en Argentina (1983-2005)". Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, 6-9 de noviembre, Buenos Aires.

Galván, Facundo (2010): "Fuera del Partido, dentro del Peronismo. Facciona-lismo y distidencias electorales en el PJ (1983-2007)". Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Historia, Buenos Aires.

Getasoni, Carlos (2006): "Pollarquila a nivel sub-nacional. Aspectos concep-tuales y normativos en el contexto de las democracias federales", *Revista Colección*, Año XI, Nº 16: 83-121.

Levitsky, Steven (2005): *La Transformación del Justicialismo. Del Partido Sindical al Partido Cientelista (1983-1999)*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Lupu, Noan y Susan Stokes (2009): "Las bases sociales de los partidos políticos en Argentina (1912-2003)", *Desarrollo Económico*, Vol. 48, Nº 192: 515-542.

Malamud, Andrés (2008): "¿Por qué los partidos argentinos sobreviven a sus catástrofes?", *Iberoamericana. América Latina, España, Portugal*, Vol. 8, Nº 32: 158-165.

Mustapic, Ana María (2004): "La reforma política en los partidos", *La Ciudad Futura*, Nº 55: 10-13.

Samuels, David (2002): "Presidentialized Parties. The Separation of Power and Organization and Behavior", *Comparative Political Studies*, Vol. 35, Nº 4: 461-483.

Stepan, Alfred (1999): "Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos", *Revista Dados*, Vol. 42, Nº 2.

## LAS COALICIONES KIRCHNERISTAS

Javier Zelaznik

El proceso político abierto por el kirchnerismo el 25 de mayo de 2003 constituye el intento más importante desde el surgimiento del peronismo de recomponer, en un contexto democrático, las relaciones de poder y la estructura de la competencia política. Sobre el telón de fondo de la aguda crisis política, económica y social de 2001, el kirchnerismo vino a dar una respuesta política articulando una narrativa fundacional que enmarca tanto su agenda de gobierno como la movilización de sus apoyos sociales y políticos. Aunque la narrativa está construida en términos de una Argentina nueva sin complicidades con el pasado, tanto las políticas llevadas adelante como las coaliciones sociales y políticas en la que se sustentan han combinado elementos novedosos con otros que expresan continuidad. Este artículo analiza las coaliciones de actores articulados y movilizados en apoyo del proyecto kirchnerista entre 2003 y 2010, enfatizando su carácter complejo y heterogéneo. La complejidad de la coalición es consecuencia de la diversidad de arenas en que la misma se expresa; la heterogeneidad es consecuencia de la forma en que cada una de esas arenas articula actores nuevos y tradicionales. Las próximas tres secciones analizarán, de manera sucesiva, las características centrales y la evolución de las coaliciones kirchneristas en las arenas social, electoral y legislativa.



## 1. La coalición social

La arena social es la que mejor representa los elementos innovadores del kirchnerismo, y la que mejor cuadra con la narrativa fundacional en que se sustenta. El kirchnerismo se presenta como un proyecto destinado a reconstituir al país tras la debacle económica y política de 2001 y 2002. En el ámbito económico ello implicaba no sólo superar la crisis, sino, principalmente, sustituir el modelo económico neoliberal excluyente por uno nuevo basado en la intervención del Estado y la inclusión social. En el ámbito político, implicaba no sólo reestabilizar el colapsado sistema de partidos a partir de nuevos alineamientos partidarios, sino reconstruirlo a través de la incorporación de actores sociales previamente excluidos.

Para la narrativa fundacional del kirchnerismo, el año 2003 marcaría la transición a una democracia real o democracia con inclusión social, mientras que la experiencia iniciada en 1983 habría constituido sólo una democracia imperfecta que garantizaba la continuidad de algunos lineamientos importantes de la dictadura: en el ámbito económico, implementando políticas neoliberales que perjudicaban a los sectores populares, o siendo complacientes con ellas; en el ámbito político, obstaculizando los juicios contra quienes habían violado los derechos humanos. Estas referencias a la continuidad entre democracia y dictadura permiten que las cuestiones y los actores se politicen no sólo en referencia a la década del 90, sino a un período más largo que se inicia en 1976. En palabras del propio Kirchner, “dos proyectos de país van a confrontar indudablemente en las urnas en forma permanente, los que quieren volver a la década del 90 con aquel proyecto que empezó en 1976 [...] y los que estamos tratando de construir en forma plural un proyecto que nos permita generar la alternativa que necesita nuestro país” (Discurso pronunciado el 19/5/2007).

Esa lógica binaria se expresa en el intento de reordenar las opciones políticas a lo largo de la dimensión derecha/izquierda, en reemplazo de la tradicional distinción peronismo/antiperonismo, permitiendo así recrear el espacio político alrededor de dos fuerzas principales. Por un lado la “derecha”, representando al pasado, las políticas neoliberales y la impunidad para quienes violaron los derechos humanos durante la dictadura. Sus referentes son los políticos y técnicos a cargo del diseño e implementación de políticas neoliberales, así como aquellos actores económicos, políticos y sociales a los que beneficiaron; los militares y la jerarquía eclesiástica que habían participado de manera directa o indirecta en las violaciones a los derechos humanos; la oposición política al kirchnerismo que pone trabas al nacimiento de lo nuevo; y los medios masivos de comunicación que pasaron a ser identificados como el aglutinador discursivo de este sector político, con especial énfasis a partir del año 2008. Del otro lado, la narrativa identifica al

“pueblo” como expresión del movimiento nacional y popular, cuya representación política asume el kirchnerismo. Sus referentes son los sectores medios y trabajadores, las organizaciones piqueteras y otros grupos de base, las organizaciones de derechos humanos, los intelectuales progresistas, los jóvenes, el sindicalismo no burocratizado, las organizaciones políticas progresistas y de izquierda.

Esa distinción entre campos políticos se traduce en una estrategia antagónica respecto de los actores que habían sido parte de la coalición socio-económica menemista y en una apertura hacia los actores que se vieron afectados negativamente por las políticas neoliberales. Esta apertura estuvo motorizada sobre la base de políticas públicas específicas tendientes a satisfacer sus demandas, y de la cooptación de los líderes de las organizaciones sociales. Con éxito variable, esa estrategia permitió ampliar de manera significativa la coalición social del kirchnerismo. Entre los actores incorporados a la base social de apoyo, hay tres que merecen un comentario particular dada su centralidad y visibilidad: los organismos de derechos humanos, los movimientos piqueteros y el movimiento obrero organizado. Los primeros dos expresando actores progresivos y marginales, el último expresando sectores tradicionales e integrados.

Los organismos de derechos humanos habían obtenido una gran respetabilidad debido a su coraje durante la dictadura y su persistencia en la búsqueda de verdad y justicia durante la etapa democrática. A pesar de tratarse de organizaciones que al año 2003 contaban con más de dos décadas de existencia, se habían colocado siempre al margen de los sucesivos proyectos políticos surgidos en la etapa democrática. Desde el inicio de su mandato, Kirchner convirtió al tema de las violaciones a los derechos humanos en uno de los ejes articuladores de la identidad política del kirchnerismo. A partir de políticas efectivas y simbólicas, y de la distribución de recursos, la mayoría de las organizaciones de derechos humanos se incorporaron a la coalición social kirchnerista, siendo el caso más paradigmático el de las Madres de la Plaza de Mayo cuya presidente, Hebe de Bonafini, había señalado: “el enemigo no está en la Casa Rosada como en la dictadura, como con los anteriores presidentes, y a este gobierno ya no hay que resistirle sino acompañarle” (declaraciones al diario *Página 12*, 17/1/2006).

Aunque de origen más reciente, las organizaciones piqueteras también habían surgido desde los márgenes del sistema político y lejos de los favores de los gobiernos. La apertura hacia los movimientos piqueteros se basó en una forma distinta de relación con sus organizaciones, que incluía la cooptación de algunos de sus líderes, la distribución de recursos materiales para facilitar el funcionamiento de sus organizaciones y, fundamentalmente, la búsqueda del diálogo antes que la represión como estrategia de desactivación del conflicto social. Ello facilitó la incorporación de las organizaciones piqueteras más numerosas y dinámicas a la base social de apoyo del kirchnerismo.

La relación con el movimiento obrero organizado expresa más continuidad que en el caso de los actores recién señalados, ya que se trata de un actor con una mayor tradición e integración a la vida política argentina. Tradicionalmente aliados al peronismo, muchos de los sindicalistas habían sido parte de la coalición menemista, por lo que el eje de la coalición con las organizaciones obreras se centró en Hugo Moyano, quien consistentemente se había opuesto a las medidas económicas de Menem. Fruto de esa alianza, Moyano fue designado en 2004 como secretario general de la Confederación General del Trabajo (CGT). Si bien esa alianza debía de lado a la mayoría de los sindicalistas menemistas, también excluía de la coalición kirchnerista a otras formas de organización más progresivas y plurales como las que expresaba la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) (para ampliar sobre sindicalismo y kirchnerismo, véase el capítulo de Etchmendy).

## 2. Las coaliciones electorales

En contraste con el carácter innovador de las coaliciones armadas en la arena social, en la electoral predominaron actores más tradicionales. Las estructuras provinciales del PJ constituyen la columna vertebral de la coalición electoral kirchnerista, mientras que la principal apertura fue hacia otro partido tradicional del espectro político. Adicionalmente, las coaliciones electorales kirchneristas han tenido una gran variabilidad a lo largo de las cinco instancias electorales que hubo entre 2003 y 2009 a nivel nacional: las presidenciales y las legislativas en 2003, las presidenciales y legislativas conjuntas de 2007 y las legislativas de 2005 y 2009. Esta sección analiza de manera sucinta las características de esas diferentes coaliciones, así como sus resultados.

La victoria de Kirchner en las elecciones presidenciales de 2003 no fue producto de una coalición amplia, sino de un armado que representaba a la facción del PJ liderada por el entonces presidente Duhalde. Incapaz de elegir un candidato único, el PJ habitó a tres de sus líderes para postularse, debiendo competir bajo diferentes etiquetas electorales: Carlos Menem (Frente de la Lealtad), Adolfo Rodríguez Sáa (Frente del Movimiento Popular) y Néstor Kirchner (Frente para la Victoria). En elecciones atípicas para los estándares argentinos, ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría constitucional requerida para ganar la presidencia en una sola vuelta. El candidato más votado fue Menem, con el 24% de los votos, siendo el peronista más votado en 12 de los 24 distritos, seguido de cerca por Kirchner, con el 22% de los votos, que triunfó sobre los otros candidatos del PJ en nueve distritos (las cinco provincias paragonicas más Formosa, Jujuy, Buenos Aires y CABA). La decisión de Menem de no competir en la segunda vuelta convirtió automáticamente a Kirchner en presidente electo.

Más amplias serían las coaliciones para las elecciones a legisladores nacionales celebradas en 22 distritos durante la segunda mitad del año 2003 (La Rioja y Santiago del Estero habían elegido legisladores concurrentemente con la votación presidencial). En lugar de replicar las divisiones de la elección para presidente, el PJ se realineó rápidamente tras la figura Kirchner y concurrió con una sola lista en la mayoría de los distritos. Sólo en tres provincias hubo más de una lista peronista: La Pampa, Misiones y Santiago del Estero. El PJ obtuvo el 35% de los votos para diputados a nivel nacional, lejos del 60% obtenido por los tres candidatos presidenciales del PJ en abril de 2003, pero suficientes para garantizarle al gobierno una mayoría legislativa peronista.

Si las elecciones legislativas de 2003 expresaron la recomposición del justicialismo, las de 2005 estuvieron signadas por el objetivo de controlar la estructura del PJ de la provincia de Buenos Aires, conducido hasta entonces por el ex presidente Duhalde. El Frente para la Victoria (FPV) sería la expresión política de esa estrategia para desafiar electoralmente al PJ bonaerense oficial. Los planteos de "transversalidad", que implicaban la construcción de un espacio progresista de centro-izquierda autónomo del PJ, resultaban inviables, ya que hubiesen privado al kirchnerismo de una base política sólida. De allí que el FPV surgiese como un emprendimiento político más amplio y más estrecho que el peronismo: más amplio en la medida en que incorporaba a sectores sociales ajenos a su tradición política; más estrecho porque excluía a los sectores que conservaban su alineamiento con los ex presidentes Menem, Duhalde y Rodríguez Sáa. En las elecciones legislativas de 2005 sólo seis distritos presentaron listas peronistas alternativas, aunque entre ellas se incluía la provincia de Buenos Aires, donde se ponía en juego el control del poderoso PJ bonaerense. Los otros distritos eran Catamarca, La Rioja, Misiones, San Luis y Santiago del Estero. A nivel nacional, el FPV se impuso con el 38% de los votos, y en la provincia de Buenos Aires la lista kirchnerista encabezada por Cristina Fernández de Kirchner venció a la del PJ oficial encabezada por Hilda González de Duhalde. Habiendo eliminado a los otros líderes de la escena política (Menem y Rodríguez Sáa en 2003, Duhalde en 2005), Kirchner se consolidaba como único líder del espacio peronista.

Una coalición distinta se desplegó para las elecciones de 2007, en las que se elegirían de manera concurrente al sucesor de Kirchner y a los legisladores nacionales. En esta ocasión, Kirchner ideó una coalición destinada a garantizarle el apoyo de la mayoría de los votantes peronistas y a extender su base electoral hacia la clase media urbana, tradicionalmente refractaria al peronismo y carente de referencias políticas sólidas tras la debate política del 2001. El eje de la fórmula política adoptada fue la cooperación de los gobernadores e intendentes pertenecientes al principal partido de la oposición, la UCR. La coalición electoral entre el FPV y los radicales-K, conocida como "Concertación Plural", se expresaría en

la fórmula integrada por Cristina Fernández de Kirchner por el FpV y el gobernador de Mendoza, Julio Cobos, por la UCR-K. Después de cuatro años de una gestión considerada exitosa a pesar de los entonces incipientes problemas con la inflación, el FpV obtuvo el 45% de los votos, ganando en 21 de los 24 distritos y casi duplicando el caudal electoral del segundo candidato, Elisa Carrió, de la Coalición Cívica, que obtuvo sólo el 23%. Ello le permitió al FpV retener la presidencia sin necesidad de segunda vuelta electoral y consolidar una mayoría legislativa en ambas cámaras.

Más allá de la importancia del triunfo kirchnerista, las elecciones de 2007 evidenciaron las dificultades para producir realineamientos electorales capaces de reconfigurar el sistema de partidos a través de la alianza con los radicales K. La distribución del voto fue casi idéntica a la que tradicionalmente había dividido al electorado alrededor del eje peronismo/no peronismo: por un lado, la clase media urbana volvía a ser refractaria al movimiento peronista, aunque no hubiese sido capaz de generar otros alineamientos políticos; por el otro lado, las provincias del Interior y el cordón urbano que rodea a la ciudad de Buenos Aires seguían siendo el principal soporte electoral del peronismo. A modo de ilustración, Cristina Fernández obtuvo el 58% de los votos de las 19 provincias del Interior, pero sólo el 40% de los cinco distritos más grandes (Ciudad de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe), siendo la votación aún menor en las cuatro capitales de esas provincias sumadas a la ciudad de Buenos Aires (25% de los votos). Ello fue más agudo para el caso de las elecciones legislativas: el Frente para la Victoria obtuvo el 38% de los votos para diputados a nivel nacional, 41% en el Interior, 36% en los cinco distritos más grandes, y sólo 17% en la Ciudad de Buenos Aires, sumada a las capitales de las cuatro provincias más grandes.

Para las elecciones de 2009, el kirchnerismo eligió una estrategia reactiva dadas las características del contexto en que se realizaron: baja en la popularidad de la presidenta producto de conflicto con el campo, nueva escisión del PJ en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, deserción de gobernadores radicales K, y los efectos domésticos de la crisis económica mundial. Más que una coalición electoral, los principales elementos de la estrategia kirchnerista fueron la celebración de las elecciones con cuatro meses de anticipación y las listas testimoniales. A nivel nacional, el FpV obtendría 29% de los votos para diputados, casi 10 puntos menos que en 2007, siendo incluso derrotado en la provincia de Buenos Aires, donde la lista del FpV era encabezada por el ex presidente Kirchner. Los resultados revelaban dos claves de la base electoral kirchnerista. En primer lugar, la persistencia de los problemas del FpV en los grandes centros urbanos: la caída en el apoyo electoral fue casi insignificante en las provincias del Interior, donde obtuvo el 37% de los votos, mientras que en los cinco distritos más grandes cosechó el

23%, y en la Ciudad de Buenos Aires y las capitales de las cuatro provincias más pobladas sólo el 11%. En segundo lugar, el carácter principalmente "interno" de la derrota del FpV: antes que la migración de votantes a otras opciones políticas fue la escisión peronista, especialmente en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, lo que dio cuenta de la derrota.

### 3. Las coaliciones legislativas

Aunque los presidentes argentinos cuentan con la prerrogativa de emitir decretos de necesidad y urgencia, y hacen uso recurrente de ella, la mayor parte de la agenda del gobierno requiere de la aprobación por parte del Congreso, lo que implica contar con el apoyo de mayorías legislativas. El período kirchnerista ha mostrado gran variabilidad en los apoyos legislativos del presidente. Especialmente notable han sido las cuatro instancias en las que el apoyo mayoritario ha dependido de la construcción de coaliciones legislativas, al menos en la Cámara de Diputados: marzo de 2003, diciembre de 2005, agosto de 2008, y diciembre de 2009. La formación de esas coaliciones muestra, al igual que en la arena electoral, la centralidad de un partido tradicional, el PJ, antes que de opciones políticas nuevas o progresistas, aunque estas últimas han ganado relevancia.

La primera de esas instancias coincide con la asunción de Kirchner como presidente, en el contexto de una alta fragmentación del peronismo. Aunque el PJ tenía 122 legisladores (48% de las bancas), y le faltaban sólo siete para tener una mayoría propia, ese apoyo se distribuía entre tres sectores diferenciados: el PJ kirchnerista/duhaldista contaba con 95 diputados (37%), el menemista Frente Federal Azul y Blanco con 19 bancas (7%) y el adolfista Frente Movimiento Popular con 8 (3%). A pesar del escepticismo de muchos analistas sobre la viabilidad legislativa del flamante gobierno, la construcción de la nueva mayoría oficialista empezó apenas quince días después de la asunción presidencial con la reincorporación de los diputados menemistas al bloque del PJ, que pasaría a contar con 113 diputados (44%). En esta estrategia, los legisladores transversales progresistas no sustituyeron, sino que complementaban el apoyo legislativo que le proveía al gobierno el tradicional partido peronista. Como ya se ha notado, el apoyo legislativo del gobierno se consolidó tras las elecciones legislativas de 2003, que le proveyeron una mayoría propia de 129 legisladores justicialistas. Es un tanto irónico que algunos de los mismos analistas que meses antes habían advertido sobre la posible inestabilidad empezaran a alertar, tan vehementemente como antes, sobre los peligros de la hegemonía.

Esa mayoría acompañó al gobierno hasta que, a principios de 2005, la estrategia kirchnerista de expandir el control sobre el PJ bonaerense forzara una ruptura entre aquellos que apoyaban a Kirchner y los que apoyaban a su antiguo

formado parte de listas kirchneristas en la provincia de Buenos Aires y partidos provinciales aliados como el Movimiento Popular Neuquino (MPN) y el Partido Renovador de Salta (PRS), además de los bloques unipersonales. A pesar de su fragilidad, esta coalición se mantuvo, aunque con algunas modificaciones, aun tras la derrota electoral del FPV en 2009. La subsiguiente radicalización de la agenda política le permitió al FPV expandir aún más su coalición de apoyo parlamentario en la votación de algunas leyes clave, sumando a legisladores de los bloques de izquierda no kirchnerista (contando en algunos casos con el apoyo del opositor Partido Socialista), en lo que constituyó la más innovadora de las coaliciones legislativas impulsadas por el kirchnerismo.

Tras la asunción del nuevo Congreso en diciembre de 2009, el FPV contaba con sólo 87 diputados (34% de las bancas), 42 por debajo de la mayoría. La construcción de una mayoría kirchnerista era aún más improbable dado el control legislativo impuesto por la heterogénea coalición opositora. En este caso, se la oposición la que debería demostrar su capacidad para coordinar una coalición mayoritaria, reservándose el FPV la estrategia de contribuir a que esa mayoría fuese lo menos eficaz posible, y haciendo uso de otros recursos institucionales para impulsar la agenda de gobierno.

#### 4. Conclusiones

El kirchnerismo, como intento de reconstruir un nuevo país sobre la base de la debacle de 2001, se ha articulado alrededor de una narrativa fundacional que busca recomponer el espacio político y producir realineamientos duraderos en las lealtades políticas. Para ello se ha abocado a la construcción de una serie de coaliciones en distintas arenas, que combinan en dosis diferentes elementos de innovación y tradición. La arena social es la que, sin duda, aporta más a la innovación, dada la incorporación de actores que se habían mantenido al margen de las alternativas políticas preexistentes: los movimientos piqueteros y los organismos de derechos humanos. No obstante ello, la coalición social también incluye actores más tradicionales, como la CGT. Los elementos innovadores han estado mucho menos presentes en las coaliciones electorales y legislativas del kirchnerismo. La arena electoral estuvo caracterizada, principalmente, por la variabilidad en los tipos de coaliciones armadas en función de las estrategias de construcción política y los desajustes coyunturales: en 2003, coalición del PJ dualista/kirchnerista; en 2005, coalición kirchnerista pura del Frente para la Victoria; en 2007, coalición entre el FPV y los radicales K en la construcción PJ+; en 2009, coalición kirchnerista pura. En la arena legislativa, la formación de coaliciones también se centró en sectores tradicionales, principalmente en el

mentor; el ex presidente Duhalde. La pérdida de apoyo no llevó al gobierno a buscar una nueva mayoría, sino a apostar a una recomposición del contingente legislativo del PJ kirchnerista en las elecciones a celebrarse en ese año. Durante la mayor parte de 2005, el congreso estuvo casi paralizado, especialmente por la resistencia de los legisladores oficialistas a dar quórum. Tras los comicios, el Frente para la Victoria contaba con 108 diputados (42%), mientras el peronismo dualista/menemista/adolista sólo consiguió sumar 31 (12%). Nuevamente el presidente Kirchner enfrentaba la necesidad de construir una mayoría legislativa. Para ello, el kirchnerismo siguió dos estrategias diferentes: una de ellas destinada a cooperar los 21 diputados que los separaban de la mayoría; la otra orientada a construir una coalición pan-peronista. La primera de esas estrategias tenía elementos novedosos en la medida en que implicaba una apertura hacia legisladores progresistas; sin embargo, daba como resultado una base de apoyo frágil. La estrategia se cumplió en tres etapas. La primera implicaba la incorporación al FPV de un grupo de diputados provenientes de bloques menores que habían expresado la transversalidad hacia la izquierda. Aunque de alcance limitado, eso le permitió ampliar el contingente del FPV a 113 diputados (44%). La segunda estuvo dirigida a cooperar a legisladores de otros partidos tradicionales (la UCR de Santiago del Estero y Catamarca) o insospechados de compartir un ideario progresista (como Propuesta Republicana-PRO). La tercera etapa requiera asegurar el apoyo de legisladores pertenecientes a bloques unipersonales. Sin embargo, una mayoría así construida tenía una base extremadamente débil, lo que llevó a adoptar la estrategia alternativa: la coalición pan-peronista entre el FPV y los diputados elegidos en las listas duhaldistas. Apenas tres meses después de la apertura del nuevo congreso, 19 diputados duhaldistas se separaron del bloque peronista disidente y formaron el Peronismo Federal, alineado con el kirchnerismo. Eso le permitió al gobierno contar con una base de apoyo más amplia, contable y genuinamente peronista, obteniendo un apoyo combinado de 132 legisladores (51,4%), sin contar con legisladores transversales fuera del FPV. Nuevamente, actores tradicionales serían el eje de la coalición legislativa kirchnerista hasta fines de 2007.

El contingente legislativo de 130 diputados conseguido por el FPV tras las elecciones de 2007, que ratificaba la mayoría construida a principios de 2006, se resquebrajó como consecuencia del conflicto con el campo y la progresiva deserción de un número importante de legisladores redujo al bloque a menos de 110 diputados. Nuevamente era necesario construir una coalición mayoritaria, y en esta ocasión la disidencia peronista era parte del problema más que de la solución. La construcción de la nueva mayoría, aunque menos estable, se logró con el apoyo de más de 20 legisladores provenientes de otros bloques, entre los que se destacaban algunos radicales K, diputados de izquierda que habían

PJ, aunque con frecuencia fue necesario recurrir a coaliciones de carácter multipartidista: de manera muy efímera a fines de 2005, y de manera más prolongada e innovadora durante 2008-2009. La distribución de bancas a partir de fines de 2009 ha hecho imposible la construcción de mayorías oficialistas. A modo de balance, la experiencia kirchnerista se ha desenvuelto como un conjunto complejo de coaliciones superpuestas en diferentes arenas, mostrando una naturaleza heterogénea en la que resaltan, por lo menos hasta el año 2010, nuevos actores sociales y viejos actores políticos.

## NI MUCHO GOBIERNO DE LA OPINIÓN NI TANTO REGRESO DE LA VOLUNTAD: BIPARTIDISMO RECARGADO

*Andrés Malamud*

Cuando Néstor Kirchner dejó la presidencia en manos de su esposa, a fines de 2007, se fijó un objetivo: "Voy a trabajar en la construcción de una herramienta institucional que debe ser plural y que incluya al PJ".<sup>1</sup> Estaba a mitad de camino en un periplo que lo llevaría de regreso desde la aspirada transversalidad al deplorado "pejotismo". El círculo se cerró cuando, en mayo de 2008, aceptó presidir el aparato burocratizado que tanto había criticado. La "herramienta institucional" que quiso construir, la Concertación Plural, ya había cumplido su función: garantizar la victoria electoral de Cristina Fernández. El experimento se extinguiría poco después, a medida que los radicales aliados del gobierno volvían a las filas opositoras. Atrás quedaba la convocatoria para "normalizar" el sistema de partidos en función del eje derecha-izquierda, idealizada por intelectuales como Juan Manuel Abal Medina y, sobre todo, Torcuato Di Tella. El intento llegó al extremo de renegar de los símbolos más caros al partido: "Qué la marchita se la metan en el culo", espetó el multiministro Aníbal Fernández durante la campaña electoral de 2007 a quienes criticaban al gobierno por aliarse con sectores no

1. *Perfil*, 4 de noviembre de 2007. Consultado el 30 de abril de 2011 en <[www.diarioperfil.com.ar](http://www.diarioperfil.com.ar)>.

peronistas.<sup>2</sup> La incapacidad del kirchnerismo para superar la "vieja política" y remplazar a los partidos tradicionales insinúa una paradoja: si gana en octubre de 2011, será la primera vez que un mismo partido venza tres elecciones presidenciales consecutivas desde 1928. El éxito para continuar en el poder habrá, entonces, aliviado la frustración por no haberlo reformado.

### 1. La persistencia de los actores

En 1945, la política argentina se dividió en dos campos. De un lado, el peronismo; del otro, el resto. El campo peronista se expresó tradicionalmente a través del Partido Justicialista (PJ), su herramienta electoral. El campo no peronista nunca tuvo un representante único, pero el partido que lo encarnó con más éxito fue la Unión Cívica Radical (UCR). Hasta la década del 70, el peronismo se demostró imbatible en elecciones libres, mientras los candidatos radicales sólo llegaron al poder mediante la proscripción del partido mayoritario. Pero entre 1983 y 2001 se abrió un período de alternancia bipartidista, con dos victorias para cada partido. La crisis de 2001 amenazó con pulverizar este sistema de rotación, dividiendo a uno de los partidos y atomizando al otro casi hasta la extinción. Falta almar: en 2011, el peronismo se ha reconstruido y domina el escenario político; el radicalismo, que luce más frágil, se ha mantenido como segunda fuerza a nivel parlamentario, provincial y municipal, y está en proceso de aglutinar a la mayor parte de la oposición para las próximas elecciones presidenciales.

Con ciento veinte años de vida, la UCR es uno de los partidos más longevos de América Latina. Su supervivencia estuvo largo tiempo asegurada por la falta de alternativas y por la discontinuidad democrática. Pero una vez consolidada la democracia y ante el desafío planteado por nuevas fuerzas, es necesario entender su naturaleza para explicar su persistencia. El radicalismo presenta tres características duraderas. La primera es que gobierna insatisfactoriamente, pero, contra la opinión convencional, es bastante eficiente en la competencia electoral. La segunda es que goza de un difundido arraigo territorial y, sin embargo, el aparato partidario sólo se puede conducir desde el centro (o sea, desde la ciudad y provincia de Buenos Aires). La tercera es que, no obstante la autoproclamada democracia interna, la única manera de renovar el liderazgo radical ha sido la muerte del líder.

Candidatos radicales han ganado, a lo largo del siglo XX, siete elecciones presidenciales: la primera en 1916, la última en 1999. El peronismo ha triunfado

2. Testimonio al autor de un intendente bonaerense.

en ocho oportunidades, si bien en un lapso menor. Pero ganar no es gobernar. El

desinterés de la dirigencia radical por la gestión eficiente ha contribuido a que el partido no concluyese sus últimos cinco mandatos presidenciales: la última vez fue en 1928. En otras palabras, llega pero no dura. La segunda característica es que el radicalismo obtiene mejores resultados en el interior que en Buenos Aires, ciudad o provincia. Sin embargo, todos los liderazgos nacionales (Alm, Trigo, Alvar, Balbín, Frondizi, Alfonsín y de la Rúa) han provenido de uno de estos dos distritos que, juntos, albergan casi la mitad de la población argentina. Cuando falta el liderazgo metropolitano, el partido parece desmembrarse en espasmos autonómicos. Los caudillos provinciales han probado ser eficaces preservadores del partido en tiempos difíciles, pero nunca han logrado proveerlo de una conducción nacional.

La tercera especificidad radical es su procedimiento para renovar el liderazgo. A pesar de que la obsesión por las elecciones internas le da al partido una dinámica propia, nunca en su historia la conducción nacional fue reemplazada mediante este mecanismo. Desde Alem hasta Balbín, pasando por Trigo y Alvar hasta Raúl Alfonsín, sólo el fallecimiento del líder permitió el recambio dirigenal. La coincidencia entre ciclo de liderazgo y ciclo biológico ha tenido un fuerte impacto sobre la UCR: en cada fin de ciclo, su dirigencia aparece envejecida y su organización esclerosada.

Competitividad electoral combinada con mala gestión, conducción metropolitana centralizada y dependencia del ciclo vital del liderazgo: estas tres características radicales son, llamativamente, la antítesis del otro partido. En primer lugar, el peronismo aprendió a durar en el gobierno: después de tres períodos interrumpidos (1955, 1973 y 1976), se sucedieron cuatro culminaciones exitosas de mandatos. En segundo lugar, el peronismo también se gobierna desde el centro, pero provenir de los márgenes, sean geográficos o partidarios, no es impedimento para llegar a la cúpula: tanto Menem como Kirchner eran gobernadores rebeldes de provincias pequeñas; no obstante, una vez instalados en la Casa Rosada, ambos consiguieron alinear al PJ detrás de políticas de ruptura con la tradición. Finalmente, y pese a su auge verticalista, el peronismo ha desarrollado una práctica de renovación interna que ha llevado a la cima a cuatro líderes nacionales distintos en apenas 30 años. Vicente Saadi, Antonio Cafiero, Carlos Menem y Néstor Kirchner no apelaron al ciclo biológico para conquistar el poder partidario, sino a la competencia electoral. La flexibilidad adaptativa del peronismo se manifiesta en sus procesos de nominación de candidatos e ingeniería electoral (Mustapic, 2002). Los mecanismos más utilizados para la selección de candidatos en Argentina son dos: uno formal, las elecciones internas; y otro informal, los acuerdos de cúpula. A ellos el peronismo ha agregado un tercer procedimiento, que consiste en permitir que

varios candidatos del partido compitan entre sí en elecciones generales. Semejante permiso no está formalizado, pero se sustenta en el hecho de que nadie ha sido expulsado del peronismo por competir por fuera del partido. El argumento es que el movimiento justicialista es más amplio que el partido y puede, por ende, presentar diversas candidaturas. Como la estructura del PJ no impone costos de reingreso, es posible confrontar la lista oficial en una o más elecciones y luego retornar al partido. Un cuarto recurso, generalmente aplicado cuando el PJ se halla en el poder, consiste en manipular las reglas electorales —mediante “gerrymandering”, ley de lemas o reestructuración del calendario electoral— para favorecer a ciertos candidatos partidarios en desmedro de otros y frente a los demás partidos. En resumen, existen cuatro formas de selección de candidatos: informal desde adentro (acuerdos de cúpula), formal desde adentro (internas), informal desde afuera (división del partido) y formal desde afuera (manipulación de reglas electorales). El peronismo ha recurrido a todas con resultados favorables.

La fluidez interna del PJ produjo al menos dos consecuencias significativas en los 90 (Levitsky, 2003). Por un lado, permitió la candidatura exitosa de extrapartidarios y su posterior absorción. Por el otro, facilitó los virajes programáticos llevados a cabo durante el gobierno de Menem, primero, y el de Kirchner, más tarde. Esto fue posible por la tendencia de los caciques peronistas a alinearse detrás de los líderes que ocupan cargos públicos: dado que los puestos partidarios son tenidos en baja estima, el control del Estado significa control del partido. Así, el PJ ha sobrevivido a los golpes militares, la proscripción, las derrotas electorales y las catástrofes económicas, así como a dos giros programáticos abruptos y opuestos entre una década y otra, sin menguar su base electoral ni su poder organizacional. El arraigo social que permite a mucha gente *ser peronista* en lugar de simplemente *votar por el peronismo*, combinado con un notable grado de flexibilidad institucional, resultó una fórmula exitosa para adaptarse a tiempos difíciles (Ostiguy, 1998).

## 2. La persistencia sistémica

En 2003, Néstor Kirchner llegó a la presidencia con el 22% de los votos; en 2007, Cristina alcanzó el 45%. Los números son claros: quienes no los votaron fueron mayoría en ambas elecciones. Eso no resta legitimidad a sus mandatos, pero muestra que la hegemonía kirchnerista es un temor opositor más que una realidad electoral.

En el Senado la dominación peronista es más evidente, gozando de la mayoría absoluta desde 1989. Hoy, a pesar de varias subdivisiones partidarias, sólo tres bloques reúnen más de dos senadores: el oficialista Frente para la Victoria (FpV,

con alrededor de 30 senadores), la UCR (entre 14 y 18) y el peronismo federal (una docena). La otra veintena de grupos parlamentarios es uni o bipersonal.

En la Cámara de Diputados el oficialismo tuvo mayoría durante la gestión de Kirchner, pero la perdió durante la de Cristina. Actualmente, sólo cinco bloques exhiben una membresía de dos dígitos: el FpV-PJ (86), la UCR (43), el Peronismo federal (28), la Coalición Cívica (19) y el PRO (11). Considerando que de la restante treintena muchos constituyen satélites del PJ o de la UCR, resulta claro que tampoco en esta arena asoma un desafío a la diarquía peronista-radical. Y las divisiones intrapartidarias tampoco son una novedad ni tienen consecuencias significativas: durante buena parte del gobierno de Alfonsín, los diputados peronistas estuvieron divididos en cuatro bloques.

Más allá de las instituciones federales, en la política territorial de provincias y municipios dominan los mismos dos partidos que a nivel nacional —y el paisaje también es más proclive al peronismo. Desde 1983, de 164 elecciones para gobernador, el peronismo conquistó 103 mandatos y el radicalismo 39. Los demás vienen muy atrás: ocho fuerzas provinciales se repartieron 18 gobernaciones, de las cuales siete fueron para el Movimiento Popular Neuquino. ¿Y los otros partidos nacionales? Sólo en cuatro oportunidades obtuvieron gobernaciones, incluyendo las tres actuales: Capital Federal, Santa Fe y Tierra del Fuego, cuyo partido oficialista, sin embargo, ya se provincializó. Eljase cualquier año de los últimos veinte y se confirmará que el peronismo gobernaba entre 12 y 16 provincias, el radicalismo entre 4 y 6 y diferentes partidos se repartían las demás.

En la amplia geografía política argentina, tres es multitud. Todas las fuerzas que aspiraron a terciar en el duopolio o a sustituir una de sus patas surgieron en la Capital o la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la mayoría de los gobernadores y legisladores es elegida en las restantes provincias. Así, las nuevas fuerzas consiguen muchos votos en Capital o Buenos Aires, pero como esos votos no se transforman en cargos ni en políticas, sus receptores languidecen y terminan marchitándose después de un par de elecciones. Los dos distritos mayores son también aquellos en los cuales la mengua del radicalismo favorece la emergencia de terceras fuerzas; en el resto del país, su declinación no es aprovechada por un tercero, sino por el peronismo, sea unido o escindido. Dividirse y reagruparse es una estrategia de manual para un partido tan dúctil.

¿Por qué no ha aparecido una tercera fuerza nacional que desplace al radicalismo, al justicialismo o a ambos? Desde el regreso a la democracia, en 1983, hubo varios intentos de construcción de opciones electorales que amenazaron quebrar el duopolio: el PI de Oscar Alende, la UCeDé de Álvaro Alsogaray, el MODIN de Aldo Rico, el FREPASO de Chacho Álvarez, la AR de Domingo Cavallo, el ARI de Elisa Carrió, RECREAR de Ricardo López Murphy y el PRO de Mauricio Macri. Además de probables errores de estrategia, existen factores

mlanan concentrándose en el partido focal. Estas identidades son principalmente urbanas, de clase media y con mayores niveles de educación: por eso, en 2011 el radicalismo alineó cuatro gobernadores pero administración diez capitales de provincia, tantas como el peronismo. La inserción radical en las ciudades, más modernas y cosmopolitas que los suburbios, ha frenado la declinación partidaria. Peronistas y radicales nunca construyeron organizaciones programáticas. Su arraigo popular se basaba en una identificación social antes que en una preferencia ideológica. En el voto peronista predomina un fuerte componente de clase, lo cual, por lógica especular, también es cierto en el voto no peronista. Los estudios muestran que los trabajadores manuales argentinos tienen más lealtad electoral por el partido que alega representantes que la que los obreros europeos exhiben por sus partidos socialdemócratas. La novedad que aportó Menem en los 90 fue sumarle a esta base popular el voto de sectores de las clases altas, mientras que la de Kirchner consistió en agregarle el apoyo de grupos de clase media que compensaron el alejamiento de los sectores altos. En las elecciones de 2007, que permitieron vislumbrar la deriva de 2009, los dos agregados se retrajeron, dejando al desnudo la naturaleza de clase del voto peronista — apenas distimulada por el aporte que los radicales le realizaron en algunas provincias. Pero el desempañó el medio de la fórmula Fernández-Cobos en las grandes ciudades dejó claro que la menzura del radicalismo no extinguió el espacio no peronista, en el que pueden generarse ofertas alternativas. Estas proceden indistintamente de la izquierda, la derecha o el centro, porque el espectro ideológico izquierda-derecha se superpone cada vez menos con las divisiones de clase y como argumenta Ostiguy (1998), en Argentina esta falta de correspondencia aumenta por la saliencia del clivaje peronismo-no peronismo.

Actualmente, el sistema de partidos argentino aparece descentrado, con caudillos provinciales que controlan los mecanismos de financiamiento político y nominación de candidatos y están en condiciones de manipular paquetes electorales y negociarlos con otros caudillos. En Argentina esta situación no es novedosa: así funcionó la república posible entre 1880 y 1916. Entre 1916 y 1930, los gobiernos radicales apenas revisitaron al sistema con el barniz de un liderazgo nacional. Fue la aparición del peronismo en 1946 la que determinó la nacionalización de los alineamientos partidarios, y sigue siendo su presencia la que vertebró el sistema de partidos. Todo indica que, mientras exista el peronismo, seguirá habiendo asimetría entre los principales jugadores, pero no habrá lugar para más de dos.

institucionales que explican el fracaso de estos intentos. El sistema electoral, aunque formalmente proporcional, limita la representación de las minorías debido a la pequeña magnitud de los distritos electorales y a la sobrerepresentación otorgada a las provincias menos pobladas y con sociedades más tradicionalistas. De ese modo, favorece a la periferia respecto a los centros urbanos, al peronismo respecto al radicalismo, y al peronismo y el radicalismo respecto a terceras fuerzas. Este sesgo pro-mayoritario y periférico (Calvo *et al.*, 2001) resulta potenciado por el hecho de que la Cámara de Diputados se renueva por mitades, lo que no acontece en ninguna otra Cámara baja del mundo. El principal efecto es que la Cámara, en un momento dado, no refleja la distribución de preferencias de la última elección, sino de las dos últimas, diluyendo en el tiempo el impacto de un buen desempeño electoral por parte de partidos no establecidos — y que, por lo tanto, tienen mayor dificultad para mantenerse. Corolario: la democracia argentina es un cementerio de nuevos partidos, y sin reformas institucionales no hay razones para esperar distintos resultados en el futuro. Al contrario: la implementación de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) parece haber potenciado el bipartidismo, al fijar un umbral electoral que limita la participación de pequeños partidos en las elecciones generales y, sobre todo, al aumentar la importancia de la fiscalización partidaria de las elecciones. Con “un cura en cada pueblo”, como solía decir Raúl Alfonsín, sólo dos aparatos partidarios están en condiciones de garantizar la efectiva contabilización de sus votos en todo el país. Pero eso no significa que estos aparatos sean cohesionados, mucho menos centralizados.

En sistemas presidencialistas y federales, los partidos cohesionados son la excepción antes que la regla. Si en Argentina peronistas y radicales parecieron funcionar disciplinadamente durante décadas, eso se debió a las interrupciones institucionales. Una vez que la democracia adquirió continuidad, los partidos nacionales fluyeron lentamente hacia un punto de equilibrio: hoy se asemejan más bien a confederaciones de partidos provinciales.

Las provincias constituyen la base de poder político, sobre todo para los partidos que detentan las gobernaciones. El control de las carreras partidarias, de los recursos presupuestarios y de los aparatos de fiscalización electoral garantiza a los líderes provinciales herramientas poderosísimas. Las terceras fuerzas que surgen regularmente en la Capital o el Gran Buenos Aires carecen de esa penetración territorial y por eso se extinguen luego de algunas elecciones prometedoras. El PJ y la UCR sobreviven gracias a su arraigo en el Interior del país, a lo que el primero suma una mayor flexibilidad adaptativa. La resiliencia del peronismo se debe también a la capacidad de reinventarse cada década. La del radicalismo depende más de factores externos: las reglas electorales, que penalizan a las nuevas fuerzas, y la persistencia de identidades sociales no peronistas, que ter-



### 3. Conclusiones sobre bipartidismo y gobernabilidad

Desde 1946, sólo radicales y peronistas ganaron elecciones presidenciales, pero únicamente los segundos aprendieron a culminar mandatos. Sobresalen dos hipótesis para explicar este fenómeno. La primera sugiere que el peronismo gobierna bien y el radicalismo mal. La segunda no se centra en la capacidad de gobierno, sino de movilización: investigaciones recientes muestran que la nueva inestabilidad presidencial en América Latina tiene como factor detonante a las protestas callejeras. En otras palabras, no basta la incompetencia propia o la conspiración ajena para voltear un gobierno; hace falta, además, que el pueblo salga a la calle. Y en Argentina nadie es tan exitoso para movilizar —o desmovilizar— las masas como el peronismo. Véase, si no, el contraste entre las dos grandes manifestaciones de la última década, la que llevó a la caída de de la Rúa y la que derivó en la beatificación de Julio Cobos. La primera, una combinación de piquetes, cacerolazos y saqueos, fue instrumentalizada por el peronismo para volver al poder; la segunda, en cambio, fue provocada por sus propios errores. El desarrollo y desenlace de ambos procesos resulta incomprensible si no se entiende el rol jugado por los líderes nacionales y territoriales del peronismo. El hecho de que de la Rúa haya caído y Cristina resistido muestra cuál de los dos tenía como base de apoyo al partido capaz de retomar el control de la calle. Así, la causa de la inestabilidad gubernamental no reside únicamente en las características “estatales” de los partidos —buenos o malos administradores—, sino, sobre todo, en las “sociales” —buenos o malos (des)movilizadores.

En tiempos recientes se ha puesto de moda referirse a la crisis de representación y a la desnacionalización del sistema partidario. El primer concepto alude al distanciamiento de los ciudadanos respecto de los partidos; el segundo, al proceso por el cual la distribución de bancas obtenidas por los partidos es cada vez más heterogénea en términos territoriales, o sea, entre una provincia y otra. Si la crisis de representación es universal en su alcance y banal en su significado, la desnacionalización tiene consecuencias dignas de consideración porque torna más compleja la coordinación intra e interpartidaria. La interacción partidaria tiene lugar, así, en cuatro niveles: el presidencial, el senatorial, el de diputados y el provincial. Los tres primeros son nacionales, pero influyen y son influenciados por el cuarto.

En términos de Sartori (1980), el sistema partidario a nivel presidencial puede definirse como bipartidista en el formato y predominante en la mecánica: sólo dos partidos pueden ganar las elecciones, pero uno lo hace con mayor frecuencia. A nivel senatorial, la configuración es marcadamente predominante, con el peronismo en mayoría permanente; en contraste, en la Cámara baja el sistema es pluralista modérrado, dado que las mayorías absolutas son infrecuentes y, por

lo tanto, las coaliciones son necesarias. En los tres niveles aparecen regularmente terceros en disputa, pero la mecánica de la competencia se ha mantenido bipolar. Si bien se ha producido un descongelamiento progresivo de los alineamientos electorales, dos factores explican por qué radicales y peronistas perduran como únicas opciones de poder. Por un lado, los efectos reductores de los dispositivos electorales han permitido al duopolio gozar de una amplia sobrerrepresentación parlamentaria; por el otro, el arraigo local y provincial de los partidos tradicionales ha actuado como colchón y reserva de apoyos en tiempos de crisis, y como mecanismo de movilización y fiscalización electoral de modo permanente. En palabras de Leiras (2004: 533), “la historia política argentina permitió a los grandes partidos consolidar organizaciones en cada provincia y en cada pueblo del país. Las reglas de la política argentina los inducen a conservarlas”.

Lo dicho sugiere no sobreestimar el proceso de descomposición política manifestado a partir de las elecciones de octubre de 2001 y que llegó a la apoteosis dos meses después. A nivel electoral y partidario, el rechazo de la ciudadanía a la dirigencia establecida encontró su foco en las concentraciones metropolitanas, pero en la mayoría de las provincias y municipios la política tradicional y sus representantes no sufrieron cuestionamientos significativos. Además, el supuesto descongelamiento del sistema de partidos se demostró asimétrico: aunque la desafección ciudadana y el rechazo a los partidos hayan sido generalizados, lo que más se resintió no fue la mecánica de interacción partidaria sino uno de sus dos campos, el no peronista. A este sector pertenecen aquellos a quienes Torre (2003) ha llamado “los huérfanos de la política de partidos”. Los meses posteriores al colapso dieron pábulo a lecturas de *crisis orgánica* y espejismos sobre un *gobierno sustentado en la opinión pública*, pero las elecciones subsiguientes consolidaron al peronismo en el centro de la escena y fueron restituyendo a la UCR su lugar de segunda fuerza. Conviene recordar que el escenario de un campo peronista oscilante pero estable y uno opositor fragmentado, concentrado mayormente alrededor de la UCR, no es nuevo: así se configuró la competencia partidaria en Argentina desde 1946 —y así sobrevive hasta hoy, a pesar del esfuerzo de la *voluntad* kirchnerista por rediseñarlo. Ciertamente: bajo la superficie, los partidos nacionales siguen encubriendo heterogéneas coaliciones de elites provinciales, tal como ocurría antes de 1946. Este fenómeno no es excepcional: los partidos de países presidencialistas y federales son siempre menos homogéneos que sus semejantes en regímenes parlamentarios. En este aspecto, Argentina es un país normal.

## Bibliografía

- Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca (2001): "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas", en E. Calvo y J. Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Leiras, Marcelo (2004): "Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en Argentina", *Revista SAAP*, Vol. 1, No 3.
- Levitsky, Steven (2003): *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María (2002): "Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático", en M. Cavarozzi y J. Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- Malamud, Andrés (2004): "El bipartidismo argentino: Evidencias y razones de una persistencia (1983-2003)", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No 14.
- Ostiguy, Pierre (1998): "Peronism and Anti-Peronism: Class-Cultural Cleavages and Political Identity in Argentina", Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of California at Berkeley.
- Torre, Juan Carlos (2003): "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria", *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No 168.
- Sartori, Giovanni (1980): *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.

## LA POLÍTICA PROVINCIAL ES POLÍTICA NACIONAL: CAMBIOS Y CONTINUIDADES SUBNACIONALES DEL MEMENISMO AL KIRCHNERISMO

Carlos Gervasoni

Octubre de 1994, El Calafate. El gobernador santacrucense Néstor Kirchner, después de declararlo huésped de honor y de expresarle "cariño y afecto", le decía al presidente Carlos Menem: "aca está el pueblo de Santa Cruz acompañando el proceso de transformación y cambio que la República Argentina debe llevar adelante". Hacía tiempo que Menem había indultado a los responsables del terrorismo de Estado, e implementado drásticas reformas de mercado. Aunque muchos argentinos interpretan hoy aquellas palabras como una expresión de hipocresía y oportunismo, en 1994 no provocaban tal reacción. Ambos líderes pertenecían al mismo partido y habían compartido y seguirían compartiendo listas electorales (por ejemplo el 14 de mayo de 1995 el PJ santacrucense llevaba a Menem para presidente y a Kirchner para gobernador). Y, naturalmente para políticos de un mismo partido, tenían acuerdos en temas sustantivos como la privatización de YPF. Mucho más sorprendentes, en cambio, fueron las declaraciones de varios gobernadores radicales en favor del presidente Kirchner durante el período 2003-2007. Los mandatarios Jorge Colazo (Tierra del Fuego) y Ricardo Colombi (Corrientes) impulsaron entusiastamente la reelección de Kirchner. El gobernador radical de Mendoza, Julio Cobos, fue más allá y acompañó en la fórmula a Cristina Fernández de Kirchner, aun cuando la UCR competía con candidatos propios en esa elección.

El punto de estas historias es que, aunque los gobernadores a menudo buscan el calor del poder nacional, lo han hecho con especial entusiasmo durante los años del kirchnerismo. Aun la provincia de Buenos Aires, mucho menos dependiente de las transferencias federales que las mencionadas arriba, muestra el cambio ocurrido: mientras el gobernador Eduardo Duhalde desafiaba con bastante éxito al presidente Menem y lograba detener su intento de segunda reelección, los gobernadores Solá y Scioli se subordinaron a la Casa Rosada y abrieron las listas de legisladores a una injerencia nacional que hubiera sido impensable en los años 90. Si Menem aceptaba autonomía provincial a cambio de apoyo nacional, el matrimonio Kirchner ha aspirado al control de ambas arenas. Este creciente centralismo político fue acompañado, y en buena medida explicado, por un también creciente centralismo fiscal.

Las paralelas historias de los ex gobernadores y ex presidentes Menem y Kirchner reflejan continuidades y cambios que iluminan la naturaleza de la política subnacional argentina reciente e, inevitablemente, esclarecen también la política nacional. En efecto, la distinción nacional-provincial puede ser analíticamente útil, pero es fácticamente artificial. La política subnacional es política nacional y viceversa. Los canales de comunicación entre una y otra son innumerables. Destaco brevemente cuatro importantes y bien conocidos: 1) la mayoría de los presidentes, vicepresidentes y candidatos presidenciales viables son gobernadores o ex gobernadores; 2) los diputados y senadores *nacionales* son elegidos en distritos *provinciales* en los que los líderes partidarios provinciales deciden en buena medida quiénes integrarán las listas; 3) la aprobación y ejecución de políticas públicas nacionales depende del apoyo —legislativo, político, burocrático— de los gobernadores; y 4) el presidente y el Congreso nacional pueden remover (y han removido seis veces desde 1983) a los gobiernos provinciales vía intervención federal.

¿Cuáles son las continuidades? Se destacan tres. Primero, un federalismo fiscal que toma recursos de algunas provincias (en especial la de Buenos Aires) para subsidiar fuertemente a otras (como Catamarca, Formosa, La Rioja y Santa Cruz), al punto de convertirlas en verdaderas provincias rentísticas, “emiratos subnacionales” que en vez de vivir de rentas petroleras viven de “rentas del federalismo fiscal”. Segundo, la continuada existencia (en buena medida explicada por las mencionadas rentas) de regímenes provinciales escasamente democráticos, con oficialismos sospechosamente hegemónicos y oposiciones prácticamente irrelevantes. En tercer y último lugar, persiste una fortísima sobrerrepresentación de las provincias pequeñas en el Senado (por disposición constitucional) y también en la Cámara de Diputados (por disposición de un decreto-ley de la dictadura militar).

Las trayectorias de Menem y Kirchner desde la gobernación de una provincia marginal a la presidencia ilustran estas continuidades. Ambos fueron

governadores reelectos en provincias extremadamente beneficiadas por la coparticipación federal de impuestos (y en el caso de Santa Cruz también por grandes regalías petroleras), ejercieron el poder provincial en forma hegemónica y —sin mayores desafíos a sus liderazgos locales— usaron sus ventajas fiscales y políticas para lanzarse a la captura de la presidencia. En 1983 muchos hubieran supuesto que la jefatura del gobierno nacional estaría dominada por líderes de Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe. Casi tres décadas más tarde, la realidad es que en dos tercios del período ese dominio estuvo en manos de riojanos y santacruceños (provincias que en conjunto contienen al 1,4% de la población nacional).

¿Cuáles son los cambios? En cuanto al federalismo fiscal, la nota distintiva del período kirchnerista es la centralización: el gobierno nacional aumenta significativamente su participación en el gasto público total, y a su vez intensifica la condicionalidad política de las transferencias a las provincias. El segundo cambio es la consecuente mayor subordinación de las provincias a Buenos Aires o, más concretamente, de los gobernadores a Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. El notable entusiasmo kirchnerista de los líderes radicales citados más arriba se explica, en buena medida, por la necesidad de alinearse frente a un gobierno central implacable con sus opositores. Sin embargo, el extraño fenómeno del apoyo masivo de gobernadores radicales a presidentes peronistas se explica también por un tercer cambio: la desnacionalización del sistema partidario argentino. En los últimos años se han acrecentado las diferencias inter-provinciales en términos de los partidos que compiten y los resultados que obtienen. La situación de la UCR post-2001 muestra el fenómeno con meridiana claridad: mientras en algunos distritos prácticamente ha desaparecido de la arena electoral (como en la CABA, Buenos Aires, Salta y Tucumán), en otros se mantiene en el gobierno o es una fuerza opositora electoralmente relevante (por ejemplo en Catamarca, La Pampa, Río Negro y Mendoza). La desnacionalización ha ocurrido en buena medida a costa de la UCR, y eso explica (junto con el mencionado centralismo fiscal) la actitud sumisa de muchos líderes provinciales radicales, que ya no cuentan con la cobertura política de un partido auténticamente nacional.

### 1. Federalismo fiscal, rentismo subnacional y “emiratos provinciales”

Aunque el gasto público total argentino se reparte aproximadamente en partes iguales entre el Estado nacional y los gobiernos subnacionales (provincias y municipios), la recaudación la realiza sobre todo el primero. Así, en cifras redondas, el 50% del gasto público es ejecutado por la nación, el 40% por las provincias y el 10% por los municipios, mientras que el 80% de todos los recursos tribu-

tarios son recaudados por la nación. Esto significa que las provincias argentinas se financian principalmente mediante transferencias del Estado nacional. La coparticipación federal es el régimen más importante, pero hay otros como el FONAVI (vivienda), de asignación específica.

Existen, sin embargo, enormes diferencias en la cantidad de dinero que reciben las provincias. En términos per cápita, Buenos Aires embolsó, en el cuatrenio 2003-2007, 579 pesos anuales por habitante (a valores constantes), mientras que Santa Cruz obtuvo 404 pesos, es decir, una diferencia de 7 a 1. Contra lo que a menudo se cree, estas diferencias *no están* justificadas por el nivel de desarrollo relativo: Santa Cruz es la segunda provincia más rica de la Argentina, y cuenta con indicadores económicos y sociales bastante mejores que los de Buenos Aires. Es más, Santa Cruz (y otras provincias como Catamarca, La Rioja y Tierra del Fuego) reciben mucho más per cápita que la paupérrimas Chaco o Santiago del Estero. ¿Por qué?

Los datos muestran claramente que en la Argentina el principal criterio de reparto de las transferencias federales es la inversa de la población: a menos habitantes más dinero (per cápita). Así, una provincia demográficamente pequeña, sea rica (como Santa Cruz) o pobre (como Formosa), recibe mucho más que una provincia grande, sea rica (como Santa Fe) o pobre (como Tucumán).

El resultado es que varias provincias pequeñas están fuertemente subsidiadas por el Estado nacional (e indirectamente por las provincias más grandes), y que sus gobiernos cuentan con recursos fiscales muy superiores a los que controlarían si tuvieran que autofinanciarse vía impuestos propios. Créase o no, los gobiernos de provincias como Catamarca, Formosa, La Rioja y Santa Cruz son muy ricos, por lo menos en relación al tamaño de sus economías. Una manifestación clara de tal riqueza es la abultada burocracia provincial: las provincias mencionadas emplean aproximadamente a 90 de cada 1000 habitantes, mientras que las grandes provincias pampeanas sólo emplean unos 35 de cada 1000. ¿Cómo es que el gobierno catamarqueño puede pagar una nómina estatal tres veces más grande que la santafesina? Porque cuenta con "rentas del federalismo fiscal" (Gervasoni, 2010a). La combinación de enormes sectores públicos con débiles sectores privados inevitablemente genera un síndrome estatalista en el que buena parte de los ciudadanos, empresarios y medios provinciales dependen del presupuesto provincial. En palabras de un ex gobernador riojano: "La Rioja es como Cuba, lo que no es del Estado no existe".

De la misma forma en que muchos países del Medio Oriente son calificados como "Estados rentísticos", porque viven de rentas petroleras sin necesidad de 1. Declaraciones de Angel Maza (gobernador entre 1995 y 2007), en "El Estado domina hasta el último rincón en La Rioja" (*La Nación*, 28 de mayo de 2011).

desarrollar otros sectores productivos y cobrarles impuestos, algunas provincias argentinas son "Estados subnacionales rentísticos", cuyas rentas provienen también de una fuente externa independiente de los impuestos locales. Hay muchos más paralelos entre Qatar y Formosa, o entre Kuwait y Santa Cruz, que los que uno podría imaginar (además, provincias como Chubut, Neuquén y Santa Cruz gozan de importantes regalías petroleras).

## 2. Provincias híbridas: donde el autoritarismo eclipsa a la democracia

Estudios recientes en ciencia política han destacado la ausencia de democracia en los Estados rentísticos. El hecho de que Medio Oriente sea la única región del mundo no tocada por la arrasadora "tercera ola" de democratización ha sido atribuido a que las rentas petroleras solidifican el autoritarismo. Es plausible que lo mismo sea cierto en nuestros "emitidos provinciales". Significativa evidencia estadística y cualitativa muestra que, cuanto mayor es el nivel de transferencias federales per cápita, menor es el nivel de democracia provincial (Gervasoni, 2010a).

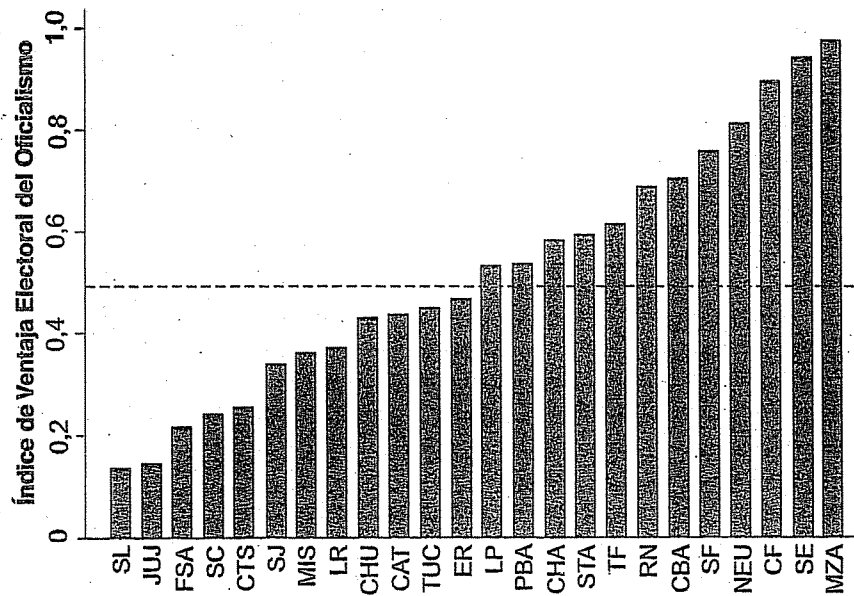
Si, como afirma Przeworski (1991), "la democracia es un sistema en el que los partidos pierden elecciones", entonces es dudoso que Formosa, La Rioja, San Luis, o Santa Cruz lo sean. En estas y otras provincias el mismo partido ha ganado siete elecciones consecutivas para gobernador desde 1983, a menudo con enormes mayorías electorales. El PJ obtuvo, por ejemplo, el 82% de los votos para gobernador en La Rioja en 1995, el 71% en Santa Cruz en 2003, el 90% en San Luis en 2003, y el 76% en Formosa en 2007. ¿Cómo es que estos gobernadores logran hegemonías electorales impensables en las democracias mejores gobernadas del mundo, e incluso inalcanzables para sus pares peronistas de Buenos Aires, Córdoba o Entre Ríos? ¿Son democráticas estas provincias?

En la jerga política son "regímenes híbridos", mezcla estable de autoritarismo y democracia. Son democráticas en el sentido de que poseen la arquitectura institucional correspondiente: elecciones multipartidarias, legislaturas con representación de la minoría, poderes judiciales constitucionales independientes, libertad de expresión, etc. Pero no son democráticas en la medida en que muchas de estas instituciones formales no funcionan en la práctica: por ejemplo, los sistemas electorales están fuertemente sesgados a favor del oficialismo (Calvo y Escobar, 2005), los poderes legislativos y judiciales carecen de independencia real y los medios de comunicación, cooptados por el gobierno, proveen una cobertura altamente sesgada.

Para medir el grado de democracia provincial, durante 2008 llevé a cabo la Encuesta de Expertos en Política Provincias (EBPP) (Gervasoni, 2010b). Entre

4 y 12 académicos o periodistas en cada provincia respondieron preguntas sobre diversos aspectos del régimen político local. El gráfico 1 presenta los resultados de un índice que resume varias preguntas sobre ventajas económicas y de cobertura mediática de los candidatos oficialistas respecto de los opositores (los valores más elevados corresponden a situaciones más democráticas). Así, en las cuatro provincias mencionadas más arriba (y en Jujuy, Corrientes, San Juan y Misiones) los candidatos oficialistas gozan de enormes ventajas, mientras que en Mendoza o Capital Federal, las cosas son mucho más equilibradas.

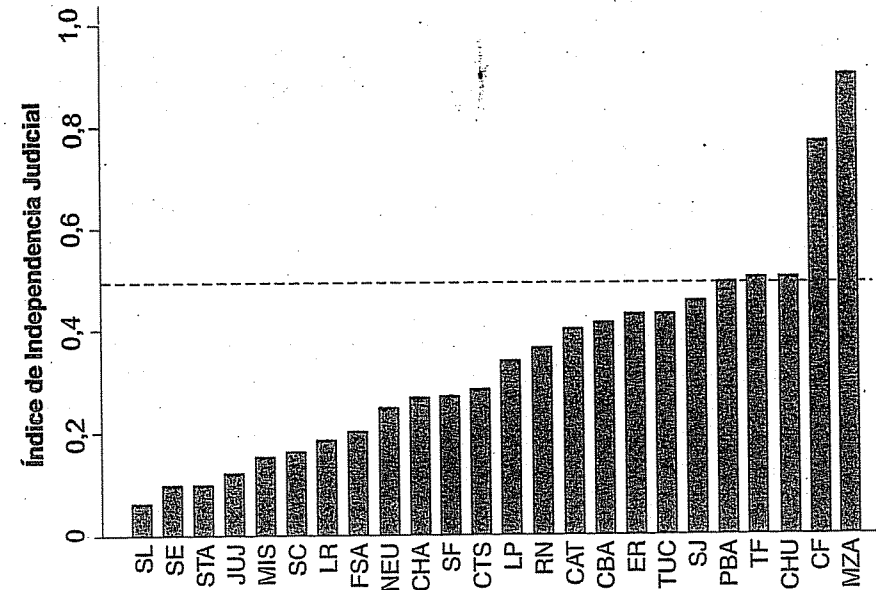
**Gráfico 1**  
Ventaja Electoral del Oficialismo por Provincia



Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial (Gervasoni 2010b)

Otro ejemplo: el gráfico 2 presenta los resultados de un índice de independencia y control judicial basado en la EEPP. Las diferencias entre las buenas situaciones de la Capital y Mendoza y la gran debilidad del poder judicial en San Luis, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Misiones, Santa Cruz, La Rioja y Formosa son enormes.

**Gráfico 2**  
Independencia Judicial por Provincia



Fuente: Encuesta de Expertos en Política Provincial (Gervasoni, 2010b).

En resumen, provincias como Formosa, San Luis o Santa Cruz no son autoritarias en el sentido fuerte de la palabra, pero los datos aquí presentados muestran que están también lejos de ser democráticas. Sus gobernantes a menudo logran asombrosos niveles de hegemonía electoral y política, lo cual a su vez aumenta su capacidad y autonomía para lanzarse a la arena nacional. Como explica la siguiente sección, son ayudados en tal empresa por la grosera sobrerepresentación nacional de que disfrutaban sus provincias.

### 3. Desproporcionalidad: de cómo Alberdi y Bignone ayudaron a Menem y Kirchner

La Argentina tiene el Senado más desproporcional del mundo (Samuels y Snyder, 2001). En otras palabras, es el país bicameral en el cual las unidades territoriales subnacionales pequeñas están más sobrerepresentadas. Según el censo nacional

de 2001, Buenos Aires tenía 137 veces más habitantes que Tierra del Fuego. Ambas provincias, sin embargo, contaban con tres senadores. El 13% de la población que residía en las 12 provincias menos pobladas del país tenía el mismo poder en el Senado que el 87% que habitaba en las 12 provincias más pobladas. Definitivamente, nada que se parezca a "un ciudadano un voto". Se dirá que el Senado está diseñado justamente para representar provincias y no ciudadanos, y que tal desproporcionalidad tiene base constitucional (y de allí la referencia a Juan Bautista Alberdi). Cierro. También se dirá que para representar al pueblo está la Cámara de Diputados. Cierro sólo en principio: en realidad también ésta sobrerrepresenta a los distritos pequeños.

Desde hace tiempo la ley electoral garantiza a todas las provincias un piso de diputados por encima del que les correspondería proporcionalmente a las más chicas. La última modificación, llevando ese mínimo de 4 a 5 y asignando a cada provincia una cantidad adicional fija de 3 diputados, la realizó en 1983 el general Bigione mediante un decreto-ley. Así, las provincias pequeñas gozan también de un importante nivel de sobrerrepresentación en Diputados. Esto completa un cuadro institucional muy favorable a los distritos menos poblados que, por razones ya explicadas, tienden a ser los menos democráticos.

Aparece así una dinámica política de "distritos de bajo mantenimiento" (Gibson y Calvo, 2000). Es "barato" para los presidentes "comprar" el apoyo legislativo, más de coparticipación, unos pocos millones en Aportes del Tesoro Nacional, o una restructuración de la deuda con el gobierno central representen esfuerzos fiscales modestos para la nación, pero grandes sumas para estas provincias, que a cambio pueden aportar una proporción significativa de diputados y senadores.

Armados de rentas del federalismo fiscal, hegemonía política interna y sobrerrepresentación legislativa, los gobernadores de distritos pequeños y rentáticos como La Rioja, San Luis y Santa Cruz se han lanzado, con notable éxito, a la arena nacional. Desde 1983, los hombres fuertes de estas provincias han llegado a la presidencia, hazafia que ningún gobernador cordobés, mendocino o santafesino ha conseguido aún. Las notables carreras de Néstor Kirchner, Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saá se explican no sólo por sus indudables habilidades políticas, sino también por factores fiscales e institucionales estructurales. Uno no puede dejar de preguntarse si la forma centralizada, decisionista y a menudo irrespetuosa de las instituciones con las que el menemismo y el kirchnerismo han ejercido el poder nacional tiene algo que ver con los vicios desarrollados anteriormente en la gestión de provincias rentísticas e híbridas. En ese caso, las prácticas autoritarias subnacionales no limitarían su impacto a unas pocas y pequeñas provincias, sino que se proyectarían, amplificadas, a toda la nación.

Ahora bien, si las provincias más pequeñas cuentan con estas ventajas, ¿en qué sentido puede decirse —como afirma el saber convencional— que la Argentina es un país centralista en el que el gobierno nacional decide todo? En realidad en un sentido importante, según se explica en la próxima sección.

#### 4. Centralización fiscal: sobre cómo algunas provincias financian "la caja"

La centralización de la recaudación fiscal, tal como ha sido descrita más arriba, no es nueva. Sin embargo, el kirchnerismo la ha acentuado cuantitativa y cualitativamente. En lo cuantitativo, el elemento clave ha sido el ingreso por retenciones a las exportaciones. Aunque tales retenciones fueron establecidas por el presidente Duhalde en medio del colapso de 2002, sus alícuotas aumentaron varias veces bajo el kirchnerismo. Ahora bien, a diferencia del IVA o Ganancias, que son impuestos coparticipables, las retenciones quedan casi enteramente en manos del gobierno central. Así, la combinación de alícuotas crecientes y altos precios internacionales de la soja y otros *commodities* proveyeron a los Kirchner, pero no a los gobernadores, de importantes recursos fiscales adicionales.

El cambio cualitativo fue el mayor uso discrecional y político del federalismo fiscal desde 2003. Así, los gobernadores sabían que, para mantener la buena disposición de la administración fiscal en Buenos Aires, no sólo debían evitar asumir un rol opuesto, sino directamente sumarse al kirchnerismo, sea desde el PJ o desde la "transversalidad". Aunque algunas provincias dependen de las transferencias fiscales mucho más que otras, prácticamente ninguna puede darse el lujo de enfrentar retrasos o discriminaciones en el reparto de fondos nacionales. No casualmente uno de los pocos gobiernos subnacionales que en forma consistente se opuso a los Kirchner fue el de Maritío Macri: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires financia casi el 100% de sus gastos con impuestos propios.

Las retenciones toman riqueza generada en las provincias (mayormente en las pampeanas) y la transfieren al Tesoro Nacional. Además, en la medida en que implican una enorme merma en los ingresos de los productores, el correspondiente impuesto a las ganancias, que sí es coparticipable, recauda menos de lo que podría. Ambos mecanismos inclinan el equilibrio fiscal federal en favor del Tesoro Nacional. La centralización fiscal y la asignación política de las partidas discrecionales, que sin duda existieron bajo el menemismo, se acentuaron notablemente bajo el kirchnerismo. Esto explica en parte por qué los gobernadores radicales nunca apoyaron a Menem, mientras que, como se detalla en la siguiente sección, alrededor de 2007 hacían fila para reclamar la reelección de Kirchner y sumarse a la Concertación Plural.

## 5. Centralización política: de por qué todos los gobernadores radicales son K

Los gobernadores de origen radical que convivieron con Néstor y Cristina Kirchner en la presidencia mostraron una sorprendente sintonía política pública con ellos. Al obvio caso de "Cristina, Cobos y Vos"<sup>2</sup> y a las ya comentadas declaraciones de Colazo y Colombi, pueden agregarse varios otros gobernadores "radicales K". Eduardo Brizuela del Moral (Catamarca) logró la reelección en 2007 en alianza con el Frente para la Victoria (que colocó a la vicegobernadora y actual gobernadora electa Lucía Corpacci); Miguel Saiz de Río Negro se mantuvo cercano al kirchnerismo durante sus dos mandatos, y Gerardo Zamora de Santiago del Estero ha sido, a los efectos prácticos, más kirchnerista que Kirchner. Durante una visita de Cristina Fernández de Kirchner a su provincia, Zamora dijo "se comenta que la presidenta no será la candidata para estas elecciones, pero aspiro, anhelo y estoy más que seguro de que va a ser la presidenta" (*El Liberal*, diario de Santiago del Estero, 8 de mayo de 2011).

Evidente y previsiblemente los gobernadores son políticamente estratégicos. Del mismo modo en que los elogios de Kirchner a Menem en 1994 fueron dudosamente sinceros, los panegíricos recientes de los radicales K no significan mucho. Algunos de ellos –Cobos, Brizuela del Moral– rompieron la alianza en el peor momento político del kirchnerismo (la derrota en el conflicto con el campo durante 2008). Lo que sus movimientos durante 2003-2011 parecen demostrar es que el alineamiento con Buenos Aires fue condición casi necesaria para la supervivencia, por lo menos en la medida en que el kirchnerismo se mantuvo fuerte y con perspectivas de continuidad. Mientras se escriben estas líneas, con la presidenta gozando de buenas cifras de popularidad y un renovado brío político luego de la muerte de Néstor Kirchner, el recién electo gobernador de Chubut Martín Buzzi (delfín del antes kirchnerista pero últimamente anti-kirchnerista gobernador Das Neves) declaraba que era momento de volver a las filas del oficialismo. Y lo hacía después de casi perder la gobernación a manos de un candidato apoyado por la presidenta. Brizuela del Moral vio truncada su segunda reelección al ser derrotado por el kirchnerismo y sus aliados en marzo de 2011. El sumiso gobernador Scioli, quien expresó tempranamente desde la vicepresidencia disidencias con Néstor Kirchner (y pagó por ello), repite con frecuencia que no es posible llevar adelante un proyecto provincial exitoso sin buena sintonía con el gobierno nacional.

Buenos Aires es, precisamente, el ejemplo más relevante de las características del nuevo orden federal kirchnerista: si Duhalde era el "dueño" del PJ bonaerense

2. Eslogan de la campaña presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en 2007.

y el principal contrapeso dentro del PJ al dominio de Menem, los gobernadores Solá (2003-2007) y Scioli (2007-2011) han sido administradores políticamente débiles que ni siquiera han dominado la confección de las listas para diputados y senadores nacionales. Así, en la importantísima elección de senadores de 2005, la lista oficialista –Cristina Fernández de Kirchner y José Pampuro– le fue impuesta a Solá desde la Casa Rosada. La lista de diputados del Frente para la Victoria derrotada por De Narváez en 2009 no sólo fue encabezada por el propio Kirchner, sino que incluía en los primeros puestos a personas del riñón kirchnerista, o a aliados del mundo del espectáculo o el sindicalismo. Scioli se vio limitado a participar, contra su voluntad, como candidato testimonial.

En la Argentina kirchnerista hay más centralización fiscal y más centralización política que antes de 2003. La subordinación de los gobernadores, aun de aquellos de partidos opositores y de las provincias más poderosas, es expresión y consecuencia de ello.

## 6. Territorialización recargada: kirchnerismo en Buenos Aires, peronismo en Córdoba, socialismo en Santa Fe y macrismo en la Capital Federal

En las décadas del 80 y del 90 las provincias eran gobernadas fundamentalmente por el PJ y la UCR. Había excepciones, en especial en Corrientes y Neuquén, y en algunos períodos en Chaco, San Juan, Salta, Tucumán y Tierra del Fuego, donde fuerzas provinciales obtuvieron la gobernación. Sin embargo, el debilitamiento del radicalismo a partir del Pacto de Olivos primero y la crisis de 2001 después, y en alguna medida también el creciente faccionalismo del PJ, abrieron las puertas a una mayor heterogeneidad política territorial. La literatura académica ha estudiado el tema bajo el nombre de "desnacionalización" o "territorialización" (Calvo y Escolar, 2005).

El título de esta sección ilustra la cuestión: en el período 2007-2011 un aliado del kirchnerismo gobernaba Buenos Aires con el sello del Frente para la Victoria, un peronista no kirchnerista (Juan Schiaretti) lo hacía en Córdoba con el emblema del PJ, el socialista Hermes Binner lideraba la provincia de Santa Fe (en alianza con la UCR y otras fuerzas) y el PRO de Mauricio Macri gobernaba la Capital Federal. Es decir, los cuatro principales distritos electorales del país estaban a cargo de partidos o facciones diferentes. Neuquén y Tierra del Fuego eran gobernadas por fuerzas locales, y Corrientes, Misiones y Santiago del Estero por heterogéneas coaliciones de identidad partidaria difusa.

Aun en las quince provincias encabezadas por un gobernador nominalmente justicialista, había grandes diferencias. Das Neves y Rodríguez Saá han

sido extremadamente críticos del kirchnerismo. Algunos otros –Capitanich (Chaco), Gioja (San Juan), Uribarri (Entre Ríos)– han sido firmes aliados. Un tercer grupo ha apoyado con menos entusiasmo o desde una posición de relativa independencia, como ha sido el caso de Schiaretti o el salteño Urtubey.

En resumen, si durante los años del menemismo y la Alianza la mayoría de las provincias (y todas las más importantes) eran disputadas entre el PJ y (en menor medida) la UCR, en los años del kirchnerismo han emergido o crecido terceras fuerzas en todas las provincias principales (en Buenos Aires la oposición está representada por el GEN de Margarita Stolbizer y la Unión-Pro de Franciscó De Narváez y en Córdoba por el partido de Luis Juez), las cuales siguen teniendo un rol importante en varios distritos menores. En las provincias rentísticas e híbridas, en cambio, predomina la continuidad: los oficialismos justicialistas de Formosa, La Rioja, San Luis, o Santa Cruz han navegado del menemismo al kirchnerismo sin mayores sobresaltos y sin enfrentar el desafío de terceras fuerzas de envergadura.

## 7. Conclusión: la "debilidad institucional", también a nivel subnacional

Como buena parte del sistema político argentino, el federalismo y la política provincial sufren de "debilidad institucional" (Levitsky y Murillo, 2005). Nuestro federalismo fiscal no sólo carece de criterios claros y estables de distribución, sino que es inequitativo, rentístico y, agregan los expertos, "laberíntico" (en referencia a la enorme complejidad de las reglas de coparticipación de impuestos). Los regímenes provinciales son poco democráticos en algunas provincias, y tan competitivos en otras que abren en forma constante las puertas a nuevas fuerzas de gran relevancia provincial pero de escasa inserción nacional. Las provincias pequeñas, entre las que predominan las rentísticas e híbridas, están fuertemente sobrerrepresentadas en el Congreso nacional (de manera inconstitucional en la Cámara de Diputados) y lo han estado, de hecho, en la presidencia. Si este análisis es correcto, no sería descabellado pensar que dentro de diez años estaríamos escribiendo *La política en tiempos de los Rodríguez Saá, los Insfran, los Beder, o el apellido* que corresponda a quien, desde las ventajosas del rentismo, la hegemonía provincial y la sobrerrepresentación, logre seguir los pasos de Carlos Menem y Néstor Kirchner hacia la presidencia e intente, como ellos, la hegemonía nacional.

## Bibliografía

- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005): *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires, Pent-Prometeo.
- Gerasoni, Carlos (2010a): "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics* 62(2): 302-340.
- (2010b): "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Province", *Journal of Politics in Latin America* 2(2): 13-52.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000): "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development* 35(3): 32-55.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2005): *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, Penn State University Press.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Samuels, David y Richard Snyder (2001): "El Valor de un Voto: una Perspectiva Comparada sobre la Desproporcionalidad Territorial", en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires, INAP-Eudeba.



## LA CULTURA POLÍTICA Y EL SENTIDO COMÚN BAJO EL KIRCHNERISMO

*Marcos Novaro*

En los debates sobre el kirchnerismo como proyecto político-cultural se suelen plantear dos tesis contrapuestas: la primera, que él ha sido un fenómeno eminentemente pragmático y coyunturalista, que apeló circunstancialmente a las más diversas ideas y tradiciones para justificar los cursos de acción que resultaran más acordes a la meta de lograr y preservar el máximo de autonomía y recursos de poder; la segunda, que en su vértice existió desde un comienzo un proyecto de largo aliento, un núcleo duro de identidad de matriz ideológica, que le permitió a la coalición gobernante atravesar unida diversos conflictos y obstáculos, e incorporar incluso a nuevos actores afines cuando perdió apoyos menos firmes.

Estas dos tesis se vinculan a su vez con dos interpretaciones igualmente disímiles respecto a lo que ha sido el kirchnerismo para la sociedad: de un lado están quienes sostienen que él supuso un nuevo sentido común, transversal a los clivajes que separaban hasta hace unos años los distintos grupos de opinión y corrientes políticas en el país, al disolver anteriores antagonismos, los principales, el que separaba a la izquierda cultural y los movimientos sociales (el feminismo, los de libertad sexual, de desempleados, el indigenismo, etc.) del peronismo político y sindical, y al desarrollismo y la modernización económica del distribucionismo social, para crear en su lugar otros nuevos y más acordes a los tiempos que corren (entre izquierda y derecha, nacionalismo y liberalismo o reformismo y orden); del otro, que apenas si ha reproducido un consenso

bastante tradicional, que sigue teniendo su principal asiento en el peronismo, y se afirma en el nacionalismo antiliberal y antinorteamericano, el intervencio-nismo patrimonialista, y que vehiculizó, con unas pocas notas innovadoras, en ausencia de otras alternativas, una nueva variante del compromiso, tan coyun-tural y precario como el que en los años noventa sostuvo al menemismo, por el que una sociedad fragmentada y mayormente despolitizada, atravesada por complejos viajes y contraversiones aunque a la vez vibrantemente pluralista y ansiosa de cambios políticos y económicos, acepta ser gobernada por las viejas y desacreditadas estructuras del Partido Justicialista.

Estas cuestiones quedaron en el centro de la atención pública a partir de la muerte de Néstor Kirchner y sus consecuencias políticas más inmediatas, un inesperado renacer del apoyo al gobierno de su esposa, y el énfasis del mismo en lo que denomina la "batalla cultural" y la búsqueda de la "hegemonía". En este debate se pone en el tapete, abiertamente, la capacidad de los gobiernos kirchneristas para crear sentido común acorde a sus preferencias y valores, y perdurar. Intentaremos en lo que sigue dar cuenta del mismo, distinguiendo dos dimensiones: los contenidos y los instrumentos.

En cuanto a los contenidos, se discute intensamente en nuestros días si el kirchnerismo ha incorporado ideas innovadoras en la vida política y en la tradi-ción peronista, o más allá de algunos cambios acortados (v.g. la ampliación de la libertad sexual que animó la aprobación del proyecto de matrimonio igualitario) ha apuntado más bien a restaurar la cultura política del peronismo clásico, con sus rasgos populistas, antiliberales y antiparlamentarios. Y, aun aceptando que la combinación de ideas de izquierda y populismo podría dar lugar a una versión radicalizada e innovadora de este último, cabe preguntarse si ésta se ha vuelto o puede volver hegemónica en el peronismo y en la sociedad, y si puede ofrecer una vía para profundizar la democracia, cuestionando formas tradicionales de domi-nación y ampliando el reconocimiento de derechos, o, al contrario, debilita, en nombre del "gobierno nacional y popular", al pluralismo y el Estado de derecho. En cuanto a las formas y los instrumentos, un punto crítico es determinar si el kirchnerismo se ha comportado mayormente como una facción, y por tanto ha sido incapaz de integrar distintas perspectivas y sensibilidades, más allá de haber sabido movilizar a un activo intelectual preexistente y afín a sus preferencias, o ha buscado y en alguna medida logrado crear arenas y mecanismos nuevos de confluencia y diálogo entre el mundo político y la vida cultural. A esto se suma una segunda cuestión: esta relación se trata de un fenómeno que depende para sobrevivir de su control de los recursos del Estado nacional, control que ha vuelto casi monopolístico, y recursos que tanto en el terreno fiscal como en el comuni-cacional son inditadamente poderosos, pero que de todos modos le imponen un plazo acortado de duración, por su dependencia de un mandato presidencial, o

bien es un fenómeno también social, y que está logrando socializarse cada vez más, por lo que podría sobrevivir en actores y organizaciones si eventualmente pierde el control del Estado.

Ante todo señalamos que, así como el kirchnerismo heredó un plan eco-nómico en pleno desarrollo y un plantel político encargado de instrumentarlo, heredó también un clima de ideas y una agenda pública. Dentro de todos ellos, en un comienzo, apenas si pudo hacer cambios marginales. Los hizo, sin embargo, con una dirección consistente y con creciente eficacia. Y en ello reveló la existencia temprana de un objetivo político-cultural de largo aliento. Estas metas de largo aliento se sostendrían y a su vez reflejarían, a pesar de los avatares de la lucha política y los cambios de adversarios y de aliados, en la consolidación de una elite propia, "kirchnerista", que se haría lugar desplazando progresivamente a otros actores de los espacios institucionales y las arenas culturales. A lo largo de ocho años cambiarían acentos e instrumentos. Pero si algo se mantuvo incólume fue el objetivo irrenunciable de conquistar y legitimar la mayor autonomía posible frente al sistema institucional y la sociedad.

Con todo, aunque fue mucho lo que el kirchnerismo logró en este senti-do, dicha autonomización tuvo también efectos indeseables en el campo de las ciencias: supuso, ante todo, un progresivo abandono de la apuesta inicial por lograr confluencias y articulaciones entre tradiciones heterogéneas, y en conse-cuencia, la autonomía fue acompañada con la homogeneización de los discursos, su simplificación e incluso su empobrecimiento. Si ello supuso una reducción progresiva de la capacidad de diálogo entre la elite kirchnerista y actores diversos de la sociedad, no ha impedido de todos modos que aquella adquiriera también mayor cohesión y se proveyera de instrumentos necesarios para perfeccionar e imponer una "ortodoxia cultural", un conjunto de ideas y "lemas" que lleven su marca de fábrica y le sirvan para politizar el campo político y descalificar y excluir de los espacios estatales, y en alguna medida también del conjunto del espacio público, a sus adversarios.

## 1. El primer ciclo kirchnerista (2003-2008): ¿hilando tradiciones para innovar?

Al igual que el alfonsínismo y el menemismo, el kirchnerismo contó con ventajas iniciales para crear una amplia corriente de adhesión favorable a sus líderes y sus ideas, y para darle alcance "epocal" a este nuevo consenso, es decir, presentar su llegada al poder como la ocasión para producir un corte en el proceso histórico e iniciar una etapa completamente nueva, llamada a perdurar. Una feróz crisis social y económica había estallado poco tiempo antes, los demás actores políticos

y sociales se hallaban en alguna medida debilitados o deslegitimados por sus responsabilidades reales o aparentes en esa crisis, y la sociedad buscaba un nuevo "relato" que le permitiera interpretar las desgracias que se padecían como el trago amargo pero necesario para dejar atrás los problemas. En todo esto, en el uso de la crisis como oportunidad para un proyecto refundacional, el kirchnerismo no desentonó ni innovó.

Lo peculiar del momento kirchnerista fue que "su" crisis distribuyó recursos y dificultades de modo más favorable para quien ejerciera ahora el gobierno nacional que las anteriores: ni los empresarios ni los organismos financieros o gobiernos extranjeros tenían el poder de veto de que disfrutaron en 1989 gracias a la crisis de la deuda y la hiperinflación, ni los sindicalistas ni los gobernadores el que retuvieron en 1983 gracias a la herencia del Proceso y los resultados electorales. Con estas ventajas, Néstor Kirchner lograría revertir los que aparecían como sus contracasas: el muy escaso caudal electoral con el que había llegado al cargo y la carencia de un partido disciplinado en que apoyarse.

Esta peculiar distribución de recursos y debilidades explica en alguna medida el hecho de que el "proyecto cultural" del kirchnerismo fuera cobrando consistencia y gravitación pública más lenta y acumulativamente que el de sus predecesores, y que a lo largo de este proceso de maduración utilizara en forma intensa temas e instrumentos prestados o heredados. Aunque lo hizo, cabe aclarar, con vistas a absorberlos o reemplazarlos por otros más propios en cuanto tuviera oportunidad.

El kirchnerismo, por tanto, fue en un comienzo y por conciencia de su precariedad, un equilibrista entre tradiciones en pugna, y en ocasiones actuó como articulador de temas y expectativas en tensión. Lo fue, por ejemplo, cuando promovió el recambio de la Corte Suprema, seleccionando jueces de indudables méritos profesionales antes que políticos, y previsible indiferencia hacia los intereses oficiales. También cuando formuló una política exterior que ubicaba al país y su gobierno como punto medio entre los populismos radicales emergentes en Venezuela y Bolivia, y el progresismo moderado y conciliador de Ricardo Lagos. O cuando interpeló a los trabajadores y los desempleados más que a los caciques sindicales, y puso en cuestión pautas que ni siquiera Menem había tocado, colocando a la CTA y los movimientos sociales en un pie de igualdad con la CGT. No importa precisar aquí hasta qué punto fue consecuente con estos equilibrios o innovaciones, sino registrar que ellos fueron el instrumento para ir componiendo una agenda propia y bastante original, en la que confluyeran tradiciones diversas.

En el terreno económico resultó ostensible la búsqueda de equilibrio y de una síntesis superadora de controversias por largo tiempo trabadas en la dirigencia política y sectorial, y entre los especialistas. Los "lemas" económicos de Roberto

Lavagna, mantener alto el tipo de cambio, contenidos salarios, jubilaciones y demás gastos, crecer a través de las exportaciones y la sustitución de importaciones, se convirtieron tras la asunción de Kirchner en "doctrina oficial" de un "nuevo modelo", que recogía los temas del primer peronismo, pero también los del frondizismo, y no dudaba en buscar inspiración en lo más granado de la *intelligentzia* económica, desde la heterodoxia del "Plan Fénix" hasta la apenas disimulada ortodoxia de los consultores de grandes firmas y grupos. Como sucediera en otras etapas del país, la política cultural se hizo en gran medida desde el palacio de Hacienda y más precisamente, de los discursos económicos del presidente. El "neodesarrollismo" o "neokeynesianismo" se irguieron en lemas identificatorios de la nueva época, y parecieron volverse rápidamente hegemónicos, al ganar aceptación tanto entre la gran empresa como en los sindicatos, los medios de comunicación, e incluso los partidos de oposición. El hecho de que este discurso económico se utilizara para fortalecer la autonomía y la gravitación de las decisiones presidenciales sobre las oportunidades de negocios de más y más agentes no implicó mayores inconvenientes para lograr un masivo y entusiasta alineamiento de los diarios y las organizaciones patronales.

Esa autonomía fue, como adelantamos, la nota constante y el objetivo esencial de todas estas iniciativas político-culturales: hacer de la voluntad presidencial el motor del "renacimiento del país" y de la recuperación del "poder democrático" sobre sus enemigos, "las corporaciones" locales o extranjeras. La síntesis de tradiciones no tuvo otra meta que esta exaltación de la voluntad autónoma de una Presidencia que, si no tenía legitimidad plebiscitaria detrás de sí, la habría de encontrar muy pronto delante suyo, una vez que se vieran los resultados de sus actos. El relato sobre la crisis y sobre el renacimiento nacional ocupó un lugar fundamental a este respecto: este presidente no resignaría "sus convicciones", como habían hecho sus predecesores, para desgracia de los ciudadanos.

Otro aspecto significativo de la etapa fue que también los canales a través de los que se difundió y consolidó esta "síntesis de tradiciones" en clave kirchnerista fueron, igual que el personal y la agenda, prestados. Durante toda la presidencia de Néstor Kirchner su estrategia de comunicación fue tan centralizada y unidireccional como dependiente de medios privados, en particular del que había concentrado mayor porción del mercado en los años anteriores, el grupo Clarín. El gobierno no estuvo interesado en crear otros propios, ni siquiera en usar los que permanecían en manos del Estado, en gran medida porque aquellos habían acrecentado su influencia en la agenda pública a medida que la crisis debilitaba a los actores institucionales, partidarios y sectoriales, y también porque gracias al estilo centralizador del gobierno, éstos seguirían siendo débiles.

De los temas que se hilaron en los discursos presidenciales, el que más abierta y sistemáticamente apuntó a construir identificación con la nueva etapa

por tanto, no sólo rechazaron la iconografía peronista, sino que repudiaron "el peonismo".

En la incorporación del otro gran tema del consenso kirchnerista, los derechos humanos, se reveló también temprana y claramente esta tensión, y los problemas así como las ventajitas que de ella se derivaban para que el gobierno constituyera su agenda y su lugar de enunciación. Cuando Néstor Kirchner realizó el acto de toma de posesión de la ESMVA, a poco de llegar al poder, no sólo despreció los esfuerzos realizados por Alfonsín en la transición democrática, que en su discurso quedaba así subsumida en el largo ciclo de oscuridad e impotencia popular iniciado en 1976 y concluido recién en 2003, sino que excluyó al conjunto de los gobernadores peronistas. El acto selló así la alianza con los organismos de derechos humanos y la apuesta por monopolizar la legitimidad moral e histórica que ellos podrían proveerle. Los reabiertos juicios por los crímenes de la dictadura debían hilar las batallas del presente con una larga historia de luchas del pueblo, para proveer a la presidencia, devenida una suerte de Rey Midas, la fuerza de voluntad y las credenciales morales que precisaría en todas sus demás batallas, y que ella compararía sólo con quienes estuvieran dispuestos a obedecerla.

Justicia independiente, derechos humanos, desarrollo económico, todas parecían ideas disponibles debido a la crisis de sus previos portadores, y la disponibilidad del resto a ser cooperados. Pero aunque el gobierno avanzó en esta dirección, cuando debió validar sus logros frente al tribunal de las urnas, el resultado fue menos favorable que lo esperado. Los límites a una nueva mayoría que se evidenciaron en los comicios de 2005, pese a la imparable derrota del dualismo, tuvieron un doble cariz: de un lado, el peronismo tradicional se acomodaba velozmente a las condiciones impuestas por el vértice oficial, pero conservando su propia autonomía; del otro, el kirchnerismo no peronista se revelaba débil e inorgánico, y en la competencia con opciones críticas quedaba expuesto en terrenos decisivos para los votantes en disputa como la corrupción, el abuso de poder y la deuda social. En suma, 2005 consolidó el poder electoral del oficialismo pero a la vez le puso límites a su proyecto, pues reafirmó la hipótesis fundamental en que se venía asentando la "articulación de tradiciones": que la crisis de 2001 permitiera una amplia y radical redefinición de las identidades políticas heredadas, incluida la peronista. Si la "nueva política" habría de sobrevivir a esta parcial frustración, debía buscar nuevos instrumentos y contenidos. Así fue que el kirchnerismo se peronizó, aunque lo hizo en una clave particular, la que le ofrecía un populismo a la vez más tradicional y más radicalizado, al que se apostó para lograr al mismo tiempo mayor consenso y autonomía. Este proceso se tituló acelerando y profundizando entre 2007 y 2008, a medida que se enfrentaron sucesivas crisis: una inflacionaria, una diplomática, y una

fue el referido al pasado. A este respecto, la estrategia consistió en recoger referatos históricos que circulaban en la escena pública, enfocados en la crisis y las frustraciones acumuladas con los gobiernos democráticos y los partidos. Jorge Lanata con su libro *Argentinos*, Felipe Rigga con su serie *Mitos de la Historia Argentina*, y Miguel Bonasso con *Diario de un claudestino*, fueron los referentes privilegiados en esta operación en que se rehotaban estilizadamente temas revividos y setentistas. Aunque ellos, siendo impermeables a los compromisos, y sus planteos globalmente críticos de la política práctica, incluso "antipolíticos", por más que sus palabras y textos pudieran ser glosados, e incluso promovidos como material educativo y "textos de época", estuvieron lejos de convertirse en intelectuales orgánicos del poder, como los que había hallado en su momento Alfonsín entre los científicos sociales y Menem entre los periodistas y economistas. También a este respecto el kirchnerismo tardaría bastante más en madurar. Y no fueron esos los únicos indicios al respecto. En las dos primeras gestiones de la Secretaría de Cultura, encabezadas por Torcuato Di Tella y José Nuenes de la última se prolongó hasta avanzado el primer año de la gestión de Cristina Kirchner, el tono predominante fue la pluralidad de voces y temáticas, con un difuso privilegio del progresismo, pero uno bastante genérico y atento a marcar distancia con la gestión de gobierno así como con la cultura tradicional del peronismo. Por caso, en los debates organizados sobre "La cultura argentina hoy" entre 2005 y 2006, tomaron parte una multitud de periodistas (en particular de *Clarín* y *La Nación*), intelectuales no peronistas y agentes culturales muy poco o nada politizados. Los pocos que adoptaron un tono político en sus intervenciones lo hicieron como hijos de 2001 y de un clima cultural que, si no era antiperonista, era o pretendía ser "post peronista": Rigga, por caso, tuvo ocasión allí de exponer los argumentos de un revisionismo histórico y un populismo plibeyo tan estilizados como vulgares, que si algo tenían de nuevo era la postulación del estallido de diciembre de 2001 como el "momento de la verdad", de la revelación de los males de la historia argentina, el fruto de una serie interminable de gobiernos indignos sometiendo a un pueblo siempre y homogeneamente virtuoso, con lo que diluía en el continuo de la larga decadencia los temas clásicos del peronismo: su edad de oro, el retorno de Perón, el poder sindical, etc.

No sólo en esos discursos el peronismo fue un tema tabú: la desconianza del gobierno en poder controlarlo, y la de la sociedad en que, en caso de que éste se confundiera con aquel, pudiera seguir siendo un representante de sus expectativas de cambio, se combinaron para impulsar a la presidencia a buscar un delicado equilibrio: uno que debía permitirle ser el único punto de contacto entre la opinión pública, hacia demasiado poco tiempo soliviantada contra esa dirigencia peronista tradicional y sus prácticas, y esta estructura y los recursos institucionales que controlaba, imprescindibles para gobernar. Los Kirchner,

social, decisiva, en la que el gobierno chocó contra los actores más dinámicos de la sociedad.

## 2. Larga crisis de un relato cada vez más orgánico: "el gobierno nacional y popular"

¿Cómo fue que el kirchnerismo encontró en los obstáculos con que fue chocando la oportunidad para cohesionarse y madurar? Este proceso fue simultáneo a la toma de control del peronismo, y supuso por tanto su reinención como "partido del pueblo" y "fuerza del cambio". Lo que exigió una torsión del discurso oficial, y en particular de la forma en que venía interpretando las tradiciones en pugna en la historia argentina. La defensa de los derechos humanos, el antiimperialismo, el nacionalismo y la intervención estatal en la economía adquirirían así un nuevo tono, más afín al peronismo setentista y evitista, que relegaban las versiones *a lo Pigna* o *Bonasso*, y excluían las *a lo Lanata*. A lo largo de este proceso, los Kirchner vieron cómo su proyecto experimentaba un creciente debilitamiento, no sólo en el terreno local y el campo intelectual, sino en la escena internacional. Y, a diferencia de Menem, que había podido mostrarse pluralista y tolerante en la batalla por las conciencias aun en momentos de crisis, pues presuponía que sus ideas llevaban las de ganar, los Kirchner asumieron que necesitarían mucha mayor cohesión interna y movilizar más recursos de poder para imponerse en la batalla por las conciencias. En ambos aspectos, por tanto, tenderían a parecerse más y más al peronismo clásico: en un mundo hostil buscaron con urgencia una doctrina, impermeable a los disensos y a datos de la realidad o argumentos que pudieran desmentirla.

El uso de la mentira sobre el índice de inflación adquiere su plena significación como recurso político-cultural visto a la luz de este proceso de abroquelamiento y aislamiento doctrinario. Él permite entender, más en general, la lógica del divorcio con la *intelligentzia* económica y los posteriores esfuerzos por deslegitimarla a través de medidas cada vez más radicales. Algo similar sucedió con el progresivo abandono del equilibrio entre los populismos regionales y las izquierdas moderadas, a partir de la ruptura con el FMI y el gobierno Bush y sucesivos "escándalos" internacionales, en una lenta progresión hacia un discurso claramente antinorteamericano. Pero en ningún terreno el giro fue más marcado, ni fue más evidente la lógica de la polarización que lo animaba, que en la crisis disparada por la resolución 125. Con todo, aunque esta crisis dio paso a la auto-identificación del kirchnerismo como sujeto del "gobierno nacional y popular", profundizando la polarización y el abroquelamiento ideológico, no los inició: ellos empezaron antes y fueron fruto del agotamiento del ciclo de acumulación

con recursos prestados, y el pasaje a uno nuevo, signado por la autonomización creciente de contenidos e instrumentos. Y cabe destacar también que, aunque la crisis terminó en una grave derrota política y un marcado descrédito público del gobierno, él encontró en ella nuevos estímulos y medios para ganar autonomía y cohesión.

Todo eso se reflejó en un cambio de personal y de rol entre los agentes culturales, cuya primera expresión fue el movimiento Carta Abierta, creado por un grupo de intelectuales de la izquierda peronista contra lo que denominaron "un clima destituyente" que supuestamente amenazaba al gobierno. El objetivo declamado del grupo fue intervenir en la "batalla cultural" contra los "poderes de la dominación", en lo que describía como una "escena social dominada por la retórica de los medios de comunicación y la derecha ideológica de mercado", con lo que dio letra a la ruptura que se estaba produciendo (en verdad, se había iniciado con el "escándalo de la valija") entre la línea editorial de *Clarín* y las necesidades del oficialismo. El otro aspecto de esta batalla era, claro, el frente interno: "La relación entre la realidad política y el mundo intelectual no ha sido especialmente alentada desde el gobierno nacional y las políticas estatales no han considerado (...) el carácter político [de] la producción cultural", sostenía la primera Carta Abierta. Pasada la crisis, la presidencia le tomó la palabra, reemplazando a Nun por Jorge Coscia, plenamente identificado con la nueva doctrina.

La intolerancia y el aislamiento, dos caras de la "autoimagen de debilidad" descrita, y recursos para crear compromiso y convicción en la guerra por las conciencias que se iniciaba, serían desde entonces los rasgos descollantes de las iniciativas culturales oficiales. La más relevante fue la nueva ley de servicios audiovisuales, dirigida a proveerle legitimidad democrática y antimonopólica a la operación para minar la credibilidad y la audiencia de los medios independientes, en particular *Clarín*. Lo que se completó con el aumento de la pauta publicitaria oficial de medios privados afines, la creación de otros y la ampliación de los estatales. Estos pasos, junto a otros también animados por un "reformismo retroactivo" que ignoraba derechos adquiridos y ampliaba el alcance de la voluntad presidencial, debilitando el Estado de derecho, condujeron a una creciente tensión con la Corte Suprema, y más en general con los principios del liberalismo político. Pero tampoco esto desanimó al oficialismo.

Carta Abierta y fenómenos similares que surgieron en ámbitos artísticos y periodísticos, como 6, 7, 8, proveerían a este giro hacia una ortodoxia doctrinaria la apariencia de la formación de un actor que no era sólo estatal, sino también social. La simultánea organicidad y relativa espontaneidad de estas expresiones, que ha destacado Beatriz Sarlo, les confirieron una potencia particular, una nota de autenticidad que el kirchnerismo en su etapa inicial no había tenido, ni siquiera en su relación con los organismos de derechos humanos. ¿Cómo es que

costos acumulados por el gobierno de su mujer. Fue así que la evolución hacia una ortodoxia populista radical —o mejor dicho “involución”, pues apuntaba a lo más propio y primitivo del acervo cultural de la élite gobernante—, que hasta entonces había brindado autonomía a la presidencia pero con altos costos electorales, de pronto pareció ser avalada por la mayoría social. Y un “kirchnerismo recargado” creyó así llegado el momento de purificarse de elementos conservadores, que otra vez atribuyó a la estructura peronista, aunque no para regresar a la inicial “articulación de tradiciones”, sino para completar la maduración de un proyecto que pretendía ser tan revolucionario y hegemónico como el primer peronismo. La desorientación en que habían ido internándose los adversarios hizo el resto para que, lo que en otras circunstancias podría haber significado el fin de una era, pudiera presentarse como su tardía y verdadera partida de nacimiento. ¿Cuánto caló este segundo “momento” kirchnerista en la sociedad? Un aspecto fundamental de esta cuestión reside en si estaba logrando, en mayor medida que en su etapa previa, comover el sentido común peronista e ingresar definitivamente en su parterón, de un modo que ni el menemismo lograra. La insistencia con que desde el oficialismo se propuso un pacto afectivo entre pueblo y gobierno a partir de la memoria del ex presidente, para la consagración de su mujer como “líder espiritual del movimiento”, tiende un evidente puente simbólico con la muerte de Perón en 1974 y la orfandad política consecuente, y con la muerte de Eva en 1952 y la orfandad simbólica que de ello resultó, y el extratío que ambas muertes significaron para el pacto peronista. Desde esa perspectiva, la efemérides del 2010 debe repetir pero también corregir: debe inaugurar una nueva historia de entendimiento entre pueblo y gobierno, abrirse a nuevas misiones y proyectos, a más potentes realizaciones.

Un primer obstáculo para que esto tenga éxito es en manos de quienes está la tarea, y con qué ideas, instrumentos y urgencias ellos operan. Sin ir más lejos, una de las principales sostenedoras de la “hipótesis de la hegemonía”, Beatriz Sarlo, la desmintió sin querer con su intervención en el programa 6, 7, 8 en mayo de 2011: si algo quedó claro de su paso raudo y estelar por el fango de la más característica tribuna oficialista fue que el “relato” que ésta sometió voluntaria y conhabidamente a su crítica era por demás frágil y apenas compensaba esa fragilidad con la creación y mantenimiento de medios y escenarios cerrados a cualquier objeción, cualquier dato discordante, cualquier pregunta incómoda. Un segundo obstáculo es el tipo de sociedad que décadas de frustaciones políticas, muchas de ellas con el sello del propio peronismo, han producido. Si algo caracteriza la conciencia política de los argentinos de nuestro tiempo es el cinismo apolítico: él está en el origen de la labilidad de las opiniones y del pacto que recurrentemente se establece con los gobiernos de turno, por el cual los ciudadanos se muestran mayormente indiferentes y toman todo lo que se les

tan rápida y disciplinadamente tomó forma y cobró visibilidad este activismo cultural? El en gran medida había estado ahí desde un comienzo, en medios de comunicación estatales o parastatales, en las universidades, en asociaciones gremiales y distribuido en los más diversos niveles y organismos del Estado. Posea una experiencia política en común de larga data y recorridos semejantes, o que aun en su heterogeneidad habían convergido tras la frustración del menemismo y el aliancismo. Estaban, en suma, ya desde tiempo antes homogéneamente politizados y alineados con el proyecto kirchnerista, como para producir este efecto doble de organicidad y espontaneidad. Y por sobre todas las cosas, eran el único actor capaz de desarrollar una acción colectiva de esta envergadura frente a la dispersión e inorganicidad del resto del campo cultural.

El ciclo de aislamiento, movilización y adoctrinamiento que describimos llegaría a su máxima expresión con los festejos del Bicentenario, en mayo de 2010. En ellos, una vez más, la coexistencia de la espontaneidad y la organicidad sería la clave para asegurar una intervención extraordinariamente potente de la “cultura K”, devenida doctrina de Estado. Pero también se revelarían allí los límites de sus esfuerzos. En primer lugar, porque el éxito de público de los festejos no significó un cambio significativo de las corrientes de opinión que había expuesto la derrota del oficialismo en las elecciones parlamentarias de 2009. Ni tampoco un cambio en la relación de fuerzas con los medios independientes: a los frenos judiciales interpuso a sucesivas ofensivas oficiales (en los casos Fibertel y Papel Prensa), y otros traspiés semejantes, como el sufrido por el intento de convertir al fútbol, con ayuda de la AFA y Diego Maradona, en instrumento de difusión de la cultura K, se sumó la dificultad para ampliar el público de los medios oficialistas y, lo que fue aún más elocuente, la reticencia del grueso del peronismo político a acompañar al Ejecutivo en esas ofensivas. Se abrió un escenario nuevo, en que el curso de radicalización que seguía el oficialismo divergía crecientemente de los planes y planteos de líderes peronistas moderados, para quienes el kirchnerismo se estaba volviendo cada vez más una costosa carga.

### 3. La muerte de Néstor Kirchner: renacimiento y radicalización de la cultura de Estado

Así como en su origen el kirchnerismo fue tributario del azar y del descuido de la élite peronista, un acontecimiento igualmente azaroso, fruto de otro descuido, cambiaría lo que hasta octubre de 2010 era un destino de derrota y extinción. La sorpresiva muerte de Néstor Kirchner no pudo ser más oportuna en términos políticos y simbólicos. La cada vez más probable fractura de la coalición oficial se dispó en el clima de reconciliación entre pueblo y gobierno y olvido de los

brinda sin ofrecer a cambio compromiso ni identificación. Ello habrá de actuar seguramente como una barrera difícil de remover para que el circunstancial clima de opinión que se instaló a fines de 2010 pueda perdurar. Por otro lado, es discutible que la coincidencia entre el "ideario kirchnerista" y las opiniones mayoritarias que recogen las encuestas (nacionalismo redencionista, intervencionismo económico, antinorteamericanismo, populismo plebeyo) obedezca a una construcción novedosa y no más bien a la persistencia de un sentido común histórico, que no se alteró siquiera durante la supuesta era de "hegemonía neoliberal", y así como puede acompañar a este u otro oficialismo puede servir para impugnarlos, como efectivamente sucedió entre 2008 y 2010.

En tercer lugar, el terreno decisivo donde se dirimirá el alcance de la "hegemonía kirchnerista" es el peronismo, porque su "disco rígido" seguramente será el hueso más duro de roer en un eventual tercer mandato de esta corriente, como lo fue en cada una de las batallas ideológicas encaradas en el pasado. No dejará de ser aleccionador sobre los problemas históricos del liberalismo político en nuestro país si su futuro y el del pluralismo y el Estado de derecho terminan dependiendo de la capacidad de resistencia de una tradición y de poderes locales que durante décadas se han esforzado por sustraerse de su influencia.

En conclusión: la maximización de la autonomía política fue desde un comienzo el motor y la meta de la construcción político-cultural del kirchnerismo, y a partir de los límites con que chocó para conseguirla, adoptó una versión cada vez más radicalizada del nacional-populismo que ofrecía los argumentos necesarios para abroquelarse y polarizar la escena política, y que le permitió construir una "cultura de Estado". De allí que aún conflictos que implicaron altos costos y serios traspies se encararan como ocasiones útiles para fortalecer la cohesión y el aislamiento. ¿Era esta la única forma de ganar autonomía? ¿Era acaso la más segura y duradera? Para los actores en cuestión fue la más a la mano, y dada la distribución de recursos y debilidades puede decirse que lo había sido desde un comienzo. De allí que pueda sostenerse que el kirchnerismo "maduró" como proyecto político-cultural a partir de que entró en crisis su apuesta inicial, más innovadora y articulada, y por tanto más auténticamente hegemónica. Y que al mismo tiempo que su proyecto se empobrecía, se pudo consolidar en el control monopólico del aparato estatal.

## C. ACTORES SOCIALES

**DEL GOBIERNO DE LA EMERGENCIA  
AL CAPITALISMO SELECTIVO:  
LAS RELACIONES ESTADO-EMPRESARIOS  
DURANTE EL KIRCHNERISMO**

*Alejandro Bonvecchi*

La relación entre el kirchnerismo y el empresariado estuvo tramada por dos objetivos políticos del gobierno: maximizar los efectos expansivos de corto plazo de su esquema macroeconómico y utilizar para ello herramientas consistentes con su visión preterida sobre la organización de la economía argentina. En nombre del primer objetivo, el kirchnerismo enfrentó todos los dilemas de política económica planteados por las sucesivas coyunturas con la misma estrategia: aprovechar todas las oportunidades para preservar o expandir los niveles de actividad y empleo utilizando el gasto público como estímulo de la demanda agregada. En nombre del segundo objetivo, el kirchnerismo afrontó todos los desafíos a su esquema macroeconómico expandiendo la intervención estatal en la economía. Esta combinación de estrategias y herramientas dividió al empresariado y debilitó la capacidad de negociación y bloqueo de los sectores disconformes con el rumbo de los instrumentos elegidos por el gobierno. La división del empresariado y el debilitamiento —fluctuante— de algunos sectores permitieron al kirchnerismo avanzar en una reconfiguración de la relación Estado-empresarios bajo el formato de un capitalismo selectivo en el cual la distribución de oportunidades de ganancias y rentas depende del instrumental macroeconómico empleado para cumplir, en cada coyuntura, el objetivo político de maximizar la expansión de corto plazo.



Este artículo revisa las bases y los hitos de la relación Estado-empresarios durante el kirchnerismo en tres secciones. La primera describe analíticamente la dinámica general de la relación: los objetivos, preferencias, estrategias y secuencias de interacción repetidas de los actores. La segunda sección traza las huellas de esa dinámica en las principales decisiones gubernamentales vinculadas directamente con la estructura económica y las condiciones de operación del empresariado. Las conclusiones discuten la naturaleza y las consecuencias posibles de la organización económica emergente de estas interacciones.

## 1. La dinámica general

El gobierno kirchnerista se planteó como objetivo, desde el principio, sostener la estrategia macroeconómica expansiva heredada de la administración Duhalde. Este objetivo, que lo emparenta en general con las experiencias populistas de política macroeconómica (Dornbusch y Edwards, 1991) y en particular con la experiencia menemista (Gerchunoff y Torre, 1996; Palermo, 1998), se distingue de ellas, no obstante, por su resiliencia ante toda contingencia. En los ocho años de gobierno kirchnerista la economía pasó de una inflación baja y casi inercial a una inflación alta y permanente, de una fuerte expansión a una importante contracción, de un escenario internacional altamente propicio a la crisis global más profunda desde la Gran Depresión, pero el gobierno nunca varió su objetivo ni su estrategia. Cambió, eso sí, los instrumentos macroeconómicos para perseguir sus fines: abandonó gradual pero persistentemente el tipo de cambio real competitivo y los superávits gemelos que sostuvieron su esquema hasta 2007 por un tipo de cambio real tendencialmente apreciado con déficit fiscal y balanza comercial descendente (Levy Yeyati y Valenzuela, 2007; Montenegro, 2011).

La resiliencia de la estrategia macroeconómica y la variación de los instrumentos para realizarla crearon conflictos con distintos sectores empresarios. Los instrumentos seleccionados en cada coyuntura generaron pérdidas para diferentes sectores. Esos sectores resistieron la imposición de esas pérdidas con dos estrategias. Por un lado, intentaron revertir las reglas económicas al *statu quo* anterior, para así preservar sus posiciones y rentabilidades asociadas. Por otro lado, buscaron incrementar los precios de los bienes producidos o los servicios prestados para minimizar sus pérdidas en el corto plazo y elevarle al gobierno los costos de afectar sus intereses.

Los gobiernos kirchneristas respondieron a las resistencias empresariales multiplicando los temas y las arenas de negociación. Cuando el conflicto parecía focalizado en un tema específico, reinscribieron ese tema en una serie más extensa o en un campo problemático de mayor alcance; cuando pareció circunscripto

a una sola arena institucional, movilizaron actores y/o recursos en otras arenas conectadas con la inicial o con el tema original de conflicto.

Estas respuestas gubernamentales sugieren que la gestión kirchnerista encaró la relación con el empresariado como un juego de doble nivel (Putnam, 1993). En un nivel, tenían lugar las negociaciones con los empresarios; en el otro, para el gobierno, la presentación de los resultados de esas negociaciones ante la opinión pública, y para los empresarios, la defensa de esos acuerdos ante sus accionistas o casas matrices del exterior. En juegos de esta naturaleza, las decisiones tomadas en un nivel deben ser compatibles con los incentivos y restricciones del otro nivel. Por consiguiente, para resolver un conflicto así estructurado es necesario ampliar el conjunto de acuerdos posibles (*winset*) con cada jugador: cuanto más amplio el *winset*, mayores son las posibilidades de acuerdo porque es más probable la superposición entre los *winsets* de los jugadores y, por tanto, menos sostenible el bloqueo de las negociaciones. Así, pues, la estrategia dominante en juegos de doble nivel es ampliar el *winset* del adversario para debilitar su capacidad de negociación y minar su resistencia al acuerdo. Ello se realiza multiplicando los temas de negociación y las arenas de interacción.

Lo distintivo de la relación Estado-empresarios bajo el kirchnerismo fue el contenido de la estrategia gubernamental de negociación. Mientras el menemismo y otras experiencias populistas buscaron obtener la aquiescencia o la cooperación empresarial para sus objetivos macroeconómicos de corto plazo concediéndoles rentas más o menos permanentes en compensación por los eventuales perjuicios ocasionados (Schamis, 1999; Etchemendy, 2011), el gobierno kirchnerista condicionó el otorgamiento de esas rentas a la aceptación empresarial de una mayor intervención estatal en la gestión de los negocios y en la determinación de la rentabilidad misma. El kirchnerismo incrementó entonces el *winset* del empresariado por la negativa: incluyendo temas y arenas de interacción que amenazaron aumentar los costos de resistir la oferta inicial del gobierno.

La dinámica de las relaciones con el empresariado siguió luego la lógica de los juegos de doble nivel. Cuando el contenido de las amenazas gubernamentales alteró la distribución de costos y beneficios entre y dentro de los sectores empresarios, éstos se dividieron y el kirchnerismo pudo imponer sus decisiones sin necesidad de concretar los cambios estructurales amenazados. Es lo que ocurre cuando el *winset* de un negociador se superpone con el de al menos la mayoría de los actores que constituyen al otro jugador (Putnam, 1993). En cambio, cuando las amenazas afectaron de manera homogénea a los sectores alcanzados por las medidas gubernamentales, los empresarios mantuvieron su resistencia, y el gobierno concretó sus amenazas. Es lo que ocurre cuando los *winsets* de los jugadores no se superponen.

Esta dinámica le permitió al kirchnerismo aparecer, en toda instancia de conflicto con el empresariado, como consistente con sus objetivos macroeconómicos y sus preferencias sobre la naturaleza de la organización económica argentina —aun cuando no le haya permitido alcanzar esos objetivos en toda ocasión. El resultado agregado de las relaciones con el empresariado fue, entonces, la configuración de un capitalismo selectivo en el cual las oportunidades de ganancias y las rentas han sido contingentes a los esquemas distributivos asociados con las herramientas macroeconómicas utilizadas, en cada coyuntura, para maximizar los efectos expansivos de corto plazo. Así, pues, mientras la macroeconomía operó bajo la combinación tipo de cambio real competitivo-superávit gemelos, los ganadores fueron el conjunto del sector industrial y el complejo agroexportador, y los perdedores el sector financiero y las empresas de servicios; pero cuando la macroeconomía pasó a operar con tipo de cambio real tendencialmente apreciado, déficit fiscal y balanza comercial descendente, el sector financiero recuperó posiciones frente a la industria pequeña y mediana. En la transición, el gobierno restató empresas de servicios públicos, amplió su intervención sobre la gestión de grandes firmas y sometió la rentabilidad agroexportadora a la fluctuación de las necesidades de financiamiento del sector público y, ulteriormente, de los precios internacionales. La siguiente sección revisa los hitos de esta trayectoria.

## 2. Los hitos

El colapso del régimen de convertibilidad modificó radicalmente la situación de varios sectores empresarios. Mientras la industria y el agro se beneficiaron con la devaluación, la pesificación y el congelamiento de las tarifas dispuestas en la Ley de Emergencia Pública de 2002, estas medidas alteraron de manera fundamental la situación financiera de las empresas privatizadas. La pesificación les creó un problema de transferencia: volvió necesaria la compra de divisas para pagar las deudas contraídas durante la convertibilidad. El congelamiento disminuyó los ingresos previstos para realizar esos pagos y sostener, a la vez, las tasas de rentabilidad previstas en los contratos. La devaluación y su traslado a precios introdujeron dos complicaciones adicionales. Para las empresas, porque incrementaron sus costos operativos y financieros. Para el Estado, porque generaron fuertes incentivos para mantener el congelamiento tarifario. Al aumentar el costo de ciertos insumos y del dinero mismo, las empresas tendrían menores o nullos excedentes de caja para hacer frente a sus deudas. Al derivar la devaluación en inflación y disminuir, por ende, el salario real, abandonar el congelamiento tarifario podría implicar la realimentación de las presiones inflacionarias y del descontento social.

Bajo estas condiciones, el gobierno tenía tres objetivos estratégicos: contener la inflación, impedir el deterioro del tipo de cambio real y evitar el derrumbe del salario real. Los empresarios, por su parte, tenían como objetivos estratégicos recuperar el nivel de ingresos previo a la devaluación y obtener compensaciones por las pérdidas incurridas. Contener la inflación exigía mantener controlados o desincentivar el aumento de la mayoría de los precios clave de la economía: tipo de cambio, servicios públicos, salarios, alimentos. La recuperación de los ingresos empresariales vía aumentos de tarifas provocaría el fenómeno inverso al buscado por el gobierno, y el pago de compensaciones a las empresas implicaba una erogación para la cual el Tesoro no contaba con fondos. Así, pues, la realización de los objetivos gubernamentales implicaba la frustración de los objetivos empresariales (Bonvecchi, 2009).

El kirchnerismo heredó el gobierno en un punto de bloqueo en las relaciones entre Estado y empresariado. Tras proponer un aumento escalonado de tarifas rechazado por las empresas, la administración Duhalde había operado por postergar las renegociaciones para mantener el congelamiento tarifario. En respuesta, las empresas demandaron al Estado ante el Centro Internacional de Arbitraje de Disputas de Inversión (CIADI) en busca de compensaciones para las pérdidas de ingreso y de rentabilidad generadas por la devaluación. Entre diciembre de 2002 y agosto de 2003 se presentaron 17 demandas ante ese tribunal: la mayoría por parte de (accionistas) de firmas del sector energético, pero también Telefónica de Argentina y Suez, en nombre de Aguas Argentinas y sus filiales en Córdoba y Santa Fe (Stanley, 2006). Estas demandas añadieron otra dimensión al problema: el tiempo. Si el Estado argentino no resolvía sus negociaciones con las empresas antes de que el CIADI fallara, y éste lo hacía a favor de las firmas, debería pagar compensaciones. La emergencia financiera dictaba que no podrían postergarse indefinidamente las renegociaciones. Pero ello no necesariamente obstaba a mantener por tiempo indeterminado el congelamiento tarifario. El gobierno kirchnerista buscó, entonces, renegociar con las empresas sin obligarse a salir del congelamiento.

Para ello amplió el *winsert* de las compañías estableciendo, en la Ley 25.790 de octubre de 2003, una renegociación con dos etapas y otros temas además de las tarifas. En la primera etapa se evaluarían el desempeño de las firmas antes de 2002 y los reclamos derivados de la Ley de Emergencia Pública, y se firmarían Actas Acuerdo con contenidos mínimos para la renegociación definitiva. Entre esos contenidos estaría la Revisión Tarifaria Integral, en cuya realización consistiría la segunda etapa, de renegociación definitiva de los contratos. Con este cambio normativo, el gobierno kirchnerista abrió la posibilidad de modificar cualquier aspecto de los contratos en tanto pudiera argumentarse que resultaba de inadecuados desempeños empresariales o de los efectos de la emergencia. Al

ampliar la arena y los contenidos posibles de las renegociaciones, incrementó las posibilidades de alcanzar acuerdos con las empresas que excluyeran la salida del congelamiento tarifario.

Las Actas Acuerdo firmadas entre 2004 y 2006 con las principales empresas de servicios (telefónicas, eléctricas, agua, correo, aeropuertos) muestran la amplitud de los cambios operados en la estructura contractual (Bonvecchi, 2009). El gobierno concedió aumentos parciales de tarifas que compensaron alrededor del 50% de las variaciones de costos derivadas de la devaluación; autorizó la dolarización de algunas tarifas (teléfonos y aeropuertos); redujo los compromisos de inversión de las empresas a los niveles más bajos del período de la convertibilidad; condonó o postergó multas por incumplimientos contractuales; redujo o postergó el pago de deudas pendientes con el Estado; dispuso el financiamiento de obras de infraestructura y tarifas con subsidios públicos o nuevos impuestos; e impuso pero nunca instrumentó tarifas diferenciadas para usuarios pobres.

Por su parte, las empresas desistieron de las demandas ante el CIADI, redujeron o suspendieron los honorarios de las compañías operadoras y suspendieron el pago de dividendos a sus accionistas. El gobierno consiguió así tarifas bajas para estimular el crecimiento económico. En tanto persistiera ese crecimiento, tendría recursos fiscales para mantener el tipo de cambio real y financiar los subsidios a las obras de infraestructura y el mantenimiento del congelamiento tarifario. La consolidación de la reactivación permitiría a las empresas incrementar sus ingresos por aumento de la demanda y estabilizar sus costos por estabilidad del tipo de cambio real y de los subsidios.

Pero no todas las empresas aceptaron la oferta gubernamental. En parte previendo que los incrementos del salario real y la política monetaria procíclica reactivarían las presiones inflacionarias y cambiarias, y en parte por reglas internas de decisión de sus casas matrices, los accionistas extranjeros de las principales compañías presionaron políticamente para salir del congelamiento —ante las embajadas de sus países (Estados Unidos para las eléctricas; España e Italia para telefónicas; Francia para Aguas) y el directorio del Fondo Monetario Internacional (Bonvecchi, 2009). En respuesta, el gobierno concretó su amenaza de cambiar la estructura de la propiedad: sustituyó parcial o totalmente inversores extranjeros por nacionales políticamente cercanos en eléctricas (Edenor, Edelap), telefónicas (Telecom), gasíferas (Gas Natural) e YPF; y reestatizó totalmente Aguas y Aerolíneas.<sup>1</sup> El congelamiento tarifario fue mantenido, entonces, a costa de los derechos de propiedad de las empresas.

1. También se reestatizó el Correo Argentino, que estaba en manos del Grupo Macri. Arno (2009) argumenta que las reestatizaciones sólo ocurrieron en sectores monopólicos donde los sindicatos tenían expertise suficiente para hacerse cargo de la gestión.

La escalada inflacionaria planteó otro dilema al gobierno: cómo detenerla sin reducir el ritmo de crecimiento económico. Para ello optó primero por promover acuerdos de precios con sectores y empresas, pero sin modificar las políticas monetaria, fiscal y cambiaria. Ante esos incentivos macroeconómicos, los sindicatos continuaron demandando aumentos salariales reales efectivos y las empresas encontraron oportunidad para romper los acuerdos de precios. La respuesta gubernamental fue ampliar el *winset*: restringiendo exportaciones para inducir una mayor disponibilidad de productos para el mercado interno y aplicando controles de precios informales (Nazareno, 2009). Algunos precios cayeron, pero dada la continuidad del esquema macroeconómico la desaceleración no fue generalizada. El kirchnerismo avanzó entonces en la intensificación de los controles informales y en la falsificación del índice oficial de precios.

Al comenzar el segundo gobierno kirchnerista, el ministro de Economía Lousteau planteó la conveniencia de desacelerar el ritmo de crecimiento del gasto público para reducir una inflación que amenazaba complicar el mantenimiento del tipo de cambio real y recuperar margen de maniobra fiscal en caso de recesión (Montenegro, 2011). La respuesta presidencial fue desdeñar el problema inflacionario y recuperar margen fiscal maximizando la recaudación. De ahí surgió la Resolución 125 que instituyó las retenciones móviles.

Tal como las empresas privatizadas, las agrarias y sus entidades representativas (Sociedad Rural, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria y Confederación Intercooperativa Agropecuaria-CONINAGRO) rechazaron la medida. Pero a diferencia de aquellas firmas monopólicas, poco implantadas en el territorio y con mala imagen en la opinión pública, las empresas agrarias tenían arraigo en numerosas provincias, conexiones firmes con redes productivas ampliamente extendidas e intensivas tanto en capital como en trabajo, excelente crédito en la opinión pública y significativo peso electoral en los distritos más poblados del país (Ipsos-Mora y Araujo, 2007-2009). El conjunto del sector optó entonces por resistir la Resolución 125 con movilizaciones masivas.

Tal como en las renegociaciones con las privatizadas, el kirchnerismo enfrentó la resistencia agraria ampliando el *winset*. Primero reinscribió simbólicamente el conflicto como “gobierno popular versus oligarquía agraria”. Luego enmarcó su decisión como parte de una reforma agraria encaminada a reducir el cultivo de soja y reorientar el comercio exterior a productos con mayor valor agregado. Por último involucró a gobernadores, intendentes y legisladores participando parcialmente la recaudación aduanera y, finalmente, enviando la Resolución 125 al Congreso para su ratificación. Pero la unidad y la movilización agrarias impidieron la superposición de los *winsets*, dinamitaron todo acuerdo y polarizaron a la opinión pública hasta lograr el fracaso de la iniciativa.

Industrial (Techint) se negó a distribuir dividendos, el kirchnerismo concretó su amenaza incrementando su poder de voto en el directorio y sustituyendo un director amigable por otro hostil a los planes de la empresa. El efecto demostración fue eficaz en las demás compañías afectadas, que incluyeron entidades financieras (Macro) y firmas constructoras (Consultatio), las cuales aceptaron el aumento de la intervención estatal en sus negocios y la distribución forzada de dividendos. Con ello la gestión kirchnerista completó su parábola: de sobre-estimular una política económica orientada a premiar a exportadores e industriales a castigar la expansión exportadora industrial, administrar el comercio agrario al ritmo de sus necesidades políticas de corto plazo, y compartir dividendos con los bancos y las empresas de servicios antes despreciadas.

### 3. Conclusiones

La trayectoria de las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo sugiere el desarrollo, si quiera implícito, de una concepción precisa sobre las funciones de esos actores y sobre la naturaleza de la organización económica argentina. En esta concepción, la función del empresariado sería maximizar la producción y las posibilidades de consumo y empleo, y la del Estado apoyar a aquellos sectores capaces de alcanzar, en cada coyuntura, esos objetivos. Para el kirchnerismo resultaría legítimo, entonces, modificar la organización del capitalismo argentino para servir a esos fines políticos —i.e. abandonar reglas de mercado y seleccionar desde el Estado los sectores de actividad que aparezcan, en cada ocasión, más aptos para realizar aquellos objetivos.

Esta trayectoria del gobierno de la emergencia económica a la constitución de un capitalismo selectivo permite comparar los años del kirchnerismo con la experiencia menemista de relación con el empresariado. El kirchnerismo, como el menemismo, condujo esa relación buscando maximizar los resultados de crecimiento, consumo, empleo y recaudación. El kirchnerismo, como el menemismo, buscó determinar las oportunidades de ganancias y las rentas de los sectores empresarios con restricciones, protecciones, subsidios y precios políticos. En ambos períodos, los socios empresarios del capitalismo selectivo fueron los beneficiarios estructurales de los esquemas macroeconómicos sucesivamente adoptados por el gobierno para maximizar efectos expansivos de corto plazo. Las estrategias empleadas en la constitución de estos capitalismos selectivos fueron, en cambio, distintas. El menemismo amplió su propio *winsnet* en lugar del empresarial: privatizando empresas públicas, abriendo la economía a la competencia externa, precarizando los contratos de trabajo, desregulando la actividad económica, mientras mantenía protecciones y monopolios comerciales y

El estallido de la crisis financiera internacional en octubre de 2008 concedió al gobierno la chance para encarar de otro modo los problemas irresueltos tras ese fracaso. El colapso de bancos y fondos de pensión abrió una oportunidad para presentar la nacionalización del sistema jubilatorio privado como un rescate de los ahorros previsionales por parte del sector público ante una emergencia que amenazaba diluirlos. Las AFJP y las principales asociaciones empresarias (Unión Industrial Argentina, Asociación Empresaria Argentina) rechazaron la decisión, pero la mayoría de la opinión pública valoraba negativamente a los fondos de pensión y tema que la crisis mundial devorara los aportes previsionales (Montenegro, 2011).

Montado en ese entendido consenso, el gobierno de Cristina Kirchner amplió el *winsnet* anunciando que el Estado también tomaría posesión de las tenencias accionarias de los fondos de pensión en empresas privadas. La amena función: las asociaciones empresarias abandonaron la defensa del régimen previsional privado a cambio de la garantía oficial de mantener para el Estado las restricciones entonces vigentes a la participación de los fondos de pensión en la gestión de empresas privadas de las cuales fueran accionistas. Satisfecho este requerimiento, el gobierno consiguió acceso directo y administración discrecional del ahorro previsional total.

La combinación entre aumentos constantes del gasto público —empujados principalmente por los subsidios que financiaban el congelamiento tarifario— y del salario real, política monetaria procíclica, bajas tasas de interés internacionales y excepcionales precios de exportación produjo desde 2008 liquidación del superávit fiscal, deterioro de la balanza comercial y apreciación cambiaria con alta inflación. Para continuar maximizando en el corto plazo el crecimiento y el consumo sin descontról inflacionario ni presiones devaluatorias, el gobierno optó por incrementar la recaudación impositiva y controlar la oferta de divisas restringiendo las importaciones e imponiendo a los importadores la obligación de exportar por idénticas sumas. Pero la heterogénea escala y acceso al mercado de empresas y sectores limitó la eficacia de esta medida: mientras las empresas pequeñas y medianas dominantemente orientadas al mercado interno pero dependientes de insumos importados se esforzaron por cumplir, las grandes empresas exportadoras continuaron con sus planes de negocios habituales.

En respuesta, el gobierno amplió el *winsnet* reforzó el combate a la evasión impositiva en actividades exportadoras y modificó la ley de nacionalización del sistema previsional para ampliar su intervención en las empresas donde habla heredado acciones de los fondos de pensión. Aumentando la recaudación y forzando la distribución de dividendos de esas compañías, el gobierno obtendría fuentes de financiamiento no inflacionarias del gasto público y desacelearía el deterioro de la balanza comercial. Cuando el principal grupo exportador

sindicales. Así buscó adaptar los intereses y las recompensas de su propia coalición populista original a los intereses y recompensas de los tradicionales partidarios del libre mercado. El kirchnerismo, en cambio, amplió el *winsset* del empresariado y revirtió algunas reformas menemistas reivindicando la intervención estatal en la economía. Sin embargo, que un capitalismo selectivo haya resignado herramientas de política económica mientras el otro las recuperó y expandió no obsta al hecho de que, concentrándose en explotar al máximo las ventajas políticas de la macroeconomía de corto plazo, ninguno consiguiera, al fin y al cabo, colocar a Argentina en una senda sostenible de desarrollo económico y social.

### Bibliografía

- Arno, Nadia (2009): ¿Estatización política o nacionalización eficiente? La renegociación del contrato de Aguas Argentinas en perspectiva comparada, Buenos Aires, tesis de licenciatura inédita, Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales.
- Bonvecchi, Alejandro (2009): "La economía política de la renegociación de las privatizaciones: Una comparación intersectorial", ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fe, Argentina, agosto.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (1991): *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Cambridge, National Bureau of Economic Research Conference Report.
- Etchemendy, Sebastián (2011): *Models of economic liberalization: Business, workers and compensation in Latin America, Spain and Portugal*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1996): "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, 143: 733-768.
- Ipsos-Morá y Araujo (2007-2009, varias ediciones): *Análisis sociopolítico de la coyuntura argentina*, mimeo, Buenos Aires.
- Levy Yeyati, Eduardo y Diego Valenzuela (2007): *La resurrección. Historia de la postcrisis argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Montenegro, Maximiliano (2011): *Es la economía, estúpido. La historia secreta de las decisiones, trampas y falacias del kirchnerismo*, Buenos Aires, Planeta.
- Nazareno, Marcelo (2009): *Hacer la diferencia. Nueva izquierda, coaliciones y política de la política económica. La Argentina en el contexto latinoamericano, 2003-2007*, tesis de doctorado inédita, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Palermo, Vicente (1998): "Moderate populism. A political approach to Argentina's

- 1991 Convertibility plan", *Latin American Perspectives*, 25(4): 36-62.
- Putnam, Robert (1993): "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games", en Peter Evans *et al.* (eds.), *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 431-468.
- Schamis, Hector (1999): "Distributional coalitions and the politics of economic reform in Latin America", *World Politics*, 51: 236-268.
- Stanley, Leonardo (2006): "Tough decisions: Argentina's strategy versus foreign investment claims", *Documentos CEDES* 2006/23, Buenos Aires.

EL SINDICALISMO ARGENTINO EN LA ERA  
POS-LIBERAL (2003-2011)

*Sebastian Etchemendy\**

Allá por 2002, tanto para importantes sectores de la opinión pública como para buena parte de las ciencias sociales el diagnóstico era claro: la política de las clases populares, en el presente y hacia el futuro, ya no pasaba por el sindicalismo peronista tradicional, sino por los movimientos sociales, de desocupados y la miriada de grupos más o menos organizados que salieron a la calle en el caso del neoliberalismo. La fragmentación de la clase trabajadora entre el desempleo y los contratos precarios en los años 90, la subordinación del sindicalismo hegemónico durante el gobierno de Menem y la conflictividad social creciente encarnada por el movimiento piquetero abonaban la tesis de la desaparición del sindicalismo como factor de poder popular. Rasginados por la repentina irrupción de actores territoriales nuevos, muchos de los cuales eran movilizadores por la izquierda no peronista y hablaban su mismo lenguaje—aquel que teorizaba el nuevo rol de las “multitudes”, el “contrapoder”, la “autonomía” y relegaba la lucha y alianzas por el control del gobierno—muchos intelectuales, más o menos explícitamente, confiaron al movimiento sindical a los arcones de la historia. De un lado u otro, los conceptos de moda eran las nuevas “políticas” de raíz local, las “identidades sociales fragmentadas” y el “clientelismo”. La política estaba en el territorio.

\* Esta es una versión modificada, aumentada y corregida de un artículo publicado en *Le Monde*, edición argentina, dossier sobre sindicalismo, abril de 2011.

Tan sólo ocho años más tarde, el paisaje del mundo del trabajo no puede ser más diferente. Si bien los movimientos territoriales piqueteros llegaron para quedarse —tributarios de una sociedad que el neoliberalismo cambió para siempre—, desde hace varios años el conflicto sindical reemplazó al conflicto social como expresión clave de las clases trabajadoras. Opositores y kirchneristas concuerdan en que la alianza entre el gobierno y el liderazgo de la CGT es el principal ordenador de la coalición de gobierno inaugurada en 2003. En un hecho impensable hace una década; en octubre de 2010 una movilización sindical colmó el estadio de River con 70 mil asistentes y el Secretario General de la CGT Hugo Moyano mantuvo una suerte de cabildo abierto con la presidenta. La CTA, la organización sindical de nuevo cuño ligada a los movimientos sociales que para muchos estaba llamada encarnar la nueva época, está en crisis y tiene problemas enormes tanto para contener a los movimientos territoriales como para penetrar el sector privado. Los medios hegemónicos que consumen principalmente las clases medias y altas no se cansan de hablar de la amenaza del poder sindical. Causas judiciales supuestas o reales contra sindicalistas originan amenazas de movilización y paros que ponen en vilo al país. Más aún, entre los gobiernos que encarnan el giro a la izquierda desde 2000 a la fecha en América Latina, sólo en el kirchnerismo el actor sindical ocupa un lugar tan central. Aun en Brasil y Uruguay, los dos casos entre los nuevos gobiernos progresistas cuyo sindicalismo es parte relevante del oficialismo, su protagonismo empalidece cuando se lo compara con el rol del movimiento sindical argentino. El sindicalismo peronista, el viejo gigante de posguerra, está de vuelta.

### 1. El retorno del gigante

Cabe preguntarse qué factores llevaron a intelectuales y analistas a decretar la muerte prematura del sindicalismo tradicional. Es claro que dos de los elementos clave que contribuyeron a generar el movimiento sindical más fuerte de posguerra en América Latina —un mercado de trabajo cercano al pleno empleo, y rol del sindicalismo como interlocutor político ante la proscripción del partido peronista— fueron socavados por la democratización y la liberalización económica (Torre, 2004). Así, la apertura, la desindustrialización y las privatizaciones diezmaron sectores que habían sido bastiones del poder sindical. El sindicalismo tradicional perdió afiliados y recursos económicos. Por otro lado, la consolidación del juego democrático desde 1983 otorgó cada vez más poder a los intendentes y políticos territoriales peronistas. El análisis de Levitsky (2005) de cómo la facción renovadora arrancó el poder a los sindicatos en el seno del PJ durante los años 80 es ya un clásico. Sin embargo, pocos observaron que, aun en la tormenta y de la

mano de su rol subordinado pero tangible en la coalición menemista, el sindicalismo peronista logró salvaguardar recursos institucionales que también habían sido centrales para construir el poder de posguerra, a saber, la negociación colectiva centralizada, la prohibición del sindicato de empresa, el control de las obras sociales, y la renovación automática de viejos convenios colectivos pre-reforma que otorgan a las organizaciones importantes ventajas. Estos institutos, una vez reactivado el mercado de trabajo, podrían ser utilizados para una nueva ofensiva.

Finalmente, muchos soslayaron aquello que dejara en evidencia Silver (2003): desde la consolidación global del capitalismo a principios del siglo XX, la conflictividad sindical en el mundo *no* ha ido de mayor a menor como sugieren las tesis de la “aristocracia obrera” que explican la moderación de los sindicatos europeos. Más bien, el conflicto sindical se ha movido sectorial y geográficamente al compás de los períodos de acumulación y desarrollo capitalista tanto en los países centrales como en la periferia. En otras palabras, el conflicto sindical muta y cambia de protagonistas en países y sectores, se institucionaliza más o menos según los casos, pero es inescindible de la tendencia irrefrenable a la mercantilización del trabajador que está en la naturaleza misma de la sociedad capitalista.

### 2. Los logros del modelo sindical argentino: una excepción entre los países emergentes

Así, en el marco de una alianza con el gobierno kirchnerista y con nuevos sectores como vanguardia, el sindicalismo peronista recobró el protagonismo perdido. Un gobierno amigo respaldó vía decreto la reapertura de las negociaciones colectivas, toleró y avaló el conflicto laboral (especialmente hasta 2007) retaceando el uso de la conciliación obligatoria, otorgó una ley laboral que terminó con los contratos basura y priorizó la negociación sectorial por rama, consolidó el control sindical de las obras sociales y, más importante, impulsó una política económica expansiva que promovió el empleo y la reindustrialización en determinados sectores. No obstante, como sugiere el argumento de Silver recién mencionado, los sectores de vanguardia han mutado y ya no son los mismos que bajo el modelo semi-cerrado de posguerra. Si en la economía de la industrialización substitutiva de importaciones (ISI) dominaban paradigmáticamente el sindicato metalúrgico UOM y los de las grandes empresas del Estado, en la etapa posliberal otras son las organizaciones líderes en cuanto a movilización o relevancia económica: los sindicatos del transporte, especialmente los camioneros, beneficiados por el auge en el comercio de *commodities*; sectores de renovado protagonismo en una economía abierta como la alimentación, petroleros privados, automotrices y pes-

al sector formal de la economía. Pero no es un sector menor, la idea de que el modelo sindical argentino sólo privilegiaba a trabajadores formales de altos ingresos relativos es un mito de la derecha. Si uno toma el llamado salario conformado de convenio (básico más pagos adicionales; cf. Palomino y Trajtenberg, 2007), por ejemplo, en el sector textil aumentó un 700% entre 2003 y 2009, 387% en el sector docente, 560% en el sector de la construcción y 421% en caso de los metalúrgicos.<sup>2</sup> La inflación en el mismo período (medida desde 2007 por un promedio de los índices provinciales) creció un 200%. Es difícil pensar que trabajadores textiles, metalúrgicos, docentes y albanelos, quienes recuperaron claramente su poder adquisitivo, constituyan sectores de privilegio.

### 3. Viejos vicios

La comparete de este fenomenal aumento en cobertura y beneficios ha sido cierta intensificación de viejas prácticas nocivas en algunos sindicatos: la malversación de fondos y las disputas violentas por el liderazgo interno y por el encuadramiento de los trabajadores. Es cierto que los medios hegemónicos tienden a resaltar estos rasgos y a ignorar los logros del modelo en cuanto a beneficios sociales, y que muchos sectores del *establishment* que vituperan el modelo sindical argentino no quieren sindicalismo alguno, o ni siquiera aceptan delegados sindicales en sus propias empresas. Sin embargo, modos poco claros en el manejo de recursos de las obras sociales y disputas violentas han salido a la luz en los últimos años, ya se trate del asesinato de dirigentes en un puñado de casos como de la patota de la Unión Ferroviaria que asesinó al militante Mariano Ferrera.

Los problemas mencionados tienen una primera raíz clara: el aumento masivo en los recursos que comenzaron a manejar los sindicatos después de 2003 merced a las cuotas sindicales, los aportes "solidarios" en cada negociación colectiva y el aumento del empleo en blanco y por consiguiente de las cargas sociales que los sindicalistas manejan. Este crecimiento simplemente hace que el control de determinadas federaciones o seccionales y hasta sindicatos menores signifique recursos antes impensados. Así, el dominio del sindicato de ladrilleros, importantes para los trabajadores argentinos. Los beneficios que otorga la obra social de Oseac para un trabajador que gana poco más de 500 dólares en un Wallmart serían difíciles de concebir en trabajadores con un salario similar en Chile, Brasil o México. Por supuesto la mayoría de estos beneficios llegan más

ca; los grandes sindicatos de servicios como comercio y finalmente los estatales mejor protegidos del ajuste en los años 90, como UPCN y los sindicatos docentes. Pare decirlo sumariamente, el nuevo auge sindical tuvo dos consecuencias tangibles: mejoras notorias en las condiciones laborales y sociales de amplios sectores de la población trabajadora, y el retorno de viejos vicios en el comportamiento de sectores del movimiento obrero. En cuanto a lo primero, el grado de desarrollo, virtualidad y beneficios que otorga a los trabajadores el modelo sindical argentino tiene poca comparación en el resto de América Latina, y probablemente en el total de los países emergentes. Los números son elocuentes: en la Argentina, según datos de 2009, la negociación colectiva cubre al 80% de los trabajadores registrados, algo así como el 55% de los asalariados privados. En México, ese número entre los asalariados llega al 17% y en Chile a un magro 5,6%. Sólo Brasil tiene un nivel de cobertura comparable de los acuerdos colectivos en la clase trabajadora, con la siguiente salvedad: en Brasil, Chile y México casi la totalidad de trabajadores convencionales está bajo acuerdos de ámbito local, municipal o de empresa, mientras que en Argentina la gran mayoría está cubierta por convenios de actividad que tienden a atenuar la dispersión salarial y a aumentar los básicos generales, es decir, los ingresos de los trabajadores menos pudientes.

Es natural que en una época de bonanza económica, como la que vive América Latina desde principios de la década de 2000, aumenten los contratos colectivos entre empresarios y sindicatos. Los sindicatos perciben el aumento de rentabilidad de los patronos y la baja del desempleo fortalece su capacidad de demanda y acción colectiva. Sin embargo, el aumento de la negociación colectiva en Argentina es incomparable al resto de los países más grandes de América Latina. Desde 2003 hasta hoy, la cantidad de convenios firmados en Argentina, en los que los sindicatos casi siempre negociaron mejoras en salarios y condiciones de trabajo, aumentó alrededor de un 539%. En el gobierno pro-sindical de Lula, la cantidad de convenios firmados entre 2003 y 2009 aumentó alrededor de un 100%. En Chile la cantidad de convenios colectivos desde 2003, en una época de fenomenal bonanza económica, creció sólo un 26%, y en México un 39,6%.<sup>3</sup> En general la negociación colectiva y el modelo sindical implican ventajas importantes para los trabajadores argentinos. Los beneficios que otorga la obra social de Oseac para un trabajador que gana poco más de 500 dólares en un Wallmart serían difíciles de concebir en trabajadores con un salario similar en Chile, Brasil o México. Por supuesto la mayoría de estos beneficios llegan más

1. Datos oficiales de cada país recabados en el marco del proyecto "El Resurgimiento Sindical en Argentina", Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

2. Datos de la evolución de los convenios, la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios laborales, MTEySS.



En suma, los viejos vicios del sindicalismo argentino no son una novedad en la etapa inaugurada en 2003. Lo que sí es nuevo es que el modelo sindical vuelve a operar como un canal de inclusión y mejoras sociales por primera vez desde la recuperación democrática, en gran medida gracias al contexto económico más favorable y a la alianza que el sindicalismo dominante de la CGT y CTERA selló con el gobierno a partir de 2003.

#### 4. La dinámica coalicional 2003-2011: necorporativismo segmentado y la doble alianza del gobierno con la CGT y CTERA

El kirchnerismo conformó una alianza con el movimiento sindical desde 2003 que tuvo sus dos componentes principales en grandes gremios de las confederaciones sindicales nacionales, CGT y CTA. En el primer caso, el núcleo central de la coalición replica, en términos generales, las mutaciones estructurales post ISI y su impacto sobre el actor sindical que marcábamos más arriba. Así, la alianza con la CGT se basó en tres sectores claramente ganadores en el modelo económico pos-liberal: transporte (especialmente camioneros, que en Argentina engloba recolección de basura y transporte de correos o caudales), construcción e industria (principalmente metalúrgicos y automotrices), en ese orden. De todos modos, por acción u omisión, el grueso de la CGT apoyó la alianza con el gobierno en tiempos de bonanza, esto es, la abrumadora mayoría de los sindicatos se mantuvo dentro de la central, no dirigió medidas de fuerza de índole no laboral contra el gobierno y aprovechó los diversos beneficios organizacionales que signaron la nueva etapa. No obstante, las coaliciones dominantes dentro de la histórica central mutaron respecto del período neoliberal. Si en los años 90 el núcleo hegemónico fueron los llamados "gordos" del sector servicios y privatizadas (comercio, electricidad, aguas, sanidad, administración pública nacional), en la nueva etapa lo constituyó, como señalamos, el transporte y las industrias recuperadas al calor de las políticas económicas expansivas. Algunos sectores, como la construcción, liderado por Gerardo Martínez, muestran un notable protagonismo en las dos etapas.

En suma, la entente gobierno del PJ-CGT no es una novedad respecto de los años de gobierno peronista en los 90 —más bien lo que se registra es un cambio desde un rol sindical subordinado a un lugar central en la coalición de gobierno y en la conformación de los actores dominantes dentro del movimiento obrero. En lo que hace a la CTA y CTERA, en contraste, la innovación respecto de los años del neoliberalismo es más radical. Así, CTERA, la confederación nacional docente hegemónica y sindicato nacional mayoritario dentro de la CTA, pasó de

ser una organización de lucha y resistencia al ajuste de mercado y la descentralización educativa, en el período 1990-2003, a convertirse en interlocutor válido para el gobierno nacional y un actor sistémico en la conformación concertada de políticas públicas educativas. En efecto, la convergencia de los gobiernos kirchneristas con CTERA se dio en una serie de políticas educativas como la Ley de Financiamiento Educativo de 2005, que aseguró un fondo compensador a las provincias que no lleguen a pagar el salario mínimo docente y una inversión escalonada en educación hasta llegar al 6% del PBI (efectivamente cumplida en 2010), la Ley General de Educación que recuperó el rol regulador del Estado nacional en el sistema educativo y, fundamentalmente, con la conformación de una paritaria docente a nivel nacional.

En otro trabajo (Etchemendy y Collier, 2007) denominamos Necorporativismo Segmentado al patrón de representación de intereses predominante entre los actores económicos desde 2003. Estado nacional, sindicatos y empresarios convergieron en una serie de acuerdos sectoriales salariales anuales y en el establecimiento de salarios mínimos generales para trabajadores urbanos, rurales y docentes en ámbitos de cúpula como la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, el Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil y la Paritaria Nacional Docente. Estos acuerdos regulan directamente el salario en el sector formal de la economía. El Estado nacional oficia como mediador en los foros de concertación salarial mencionados, y como coordinador (más o menos efectivo) en la negociación salarial sectorial a partir del establecimiento, en interacción con los actores sociales, de una pauta de aumento salarial. Este parámetro apunta a evitar la dispersión salarial excesiva y oficia piso mínimo de aumento en los acuerdos por actividad. La capacidad del gobierno vía Ministerio de Trabajo de coordinar la negociación sectorial a través de la pauta (generalmente negociada con los aliados sindicales más cercanos al principio de las diferentes rondas paritarias) parece haber sido más efectiva en el período 2005-2008 que en 2009 y 2010, pero de todos modos constituye una novedad en la historia argentina desde la transición a la democracia.

En este intercambio típico del período kirchnerista, los sindicatos logran esencialmente: a) incrementos sustanciales en el salario real; y b) incentivos organizacionales para pelear salarios en mejores condiciones y otros beneficios para sus sindicatos más en general. Ejemplos de este tipo de incentivos son la ley de 2004 que derogó la reforma laboral de la Alianza y sancionó la preeminencia de los acuerdos de sector por sobre los de empresa, el decreto 392/03 que puso en marcha la negociación colectiva al disponer que se debía discutir en paritarias la incorporación a los básicos salariales de los aumentos de suma fija sancionados por el PEN, o la iniciativa oficial para conformar la paritaria docente a partir de la reglamentación del art. 10 de la Ley de Financiamiento

recibe las quejas de los sindicatos desplazados *y a la vez* de empresarios que se ven obligados a pagar mayores salarios a partir de estos re-encuadramientos de trabajadores. Es más, incluso gremios tradicionalmente moderados como Comercio se han visto empujados a un mayor activismo y conformación de cuerpos de delegados en los establecimientos para prevenir una fuga de trabajadores a otro sindicato. Considerando que los sindicatos no estritamente moyanistas también tienen, en muchos casos, buena llegada al gobierno, estas disputas entorpecen la alianza general.

En el plano electoral-político, el sindicalismo peronista dominante busca recuperar el rol perdido desde fines de los 80 en el seno del PJ, es decir en las listas electorales y estructura partidaria, fruto de la territorialización del partido peronista. Así, montado sobre su fortalecido rol en la pufa distributiva, los gremios añoran su vieja presencia política. Sin embargo, la ofensiva enfrenta límites importantes. Por un lado el adversario es poderoso. No se trata ya de disputar con la izquierda sindical o los movimientos sociales, sino con los barones del conurbano bonaerense —que en ocasiones también chocan con el líder camionero por la cuestión de la recolección de residuos, cuyos trabajadores siguen mayormente al líder de la CGT. Además, la presencia de los sindicatos en el territorio (que es lo que importa para disputar elecciones y cargos partidarios) es incomparable con la que el movimiento obrero tenía hace 30 años, antes de la fragmentación social neoliberal. En consecuencia, la reversión de la “de-sindicalización” del partido peronista que estudiara Levitsky parece improbable. El sindicalismo argentino es hoy, antes que nada y más que nunca, un agente de gobernabilidad socio-económica, no un agente electoral.

Finalmente, el protagonismo de los sindicatos de la CGT y CTERA en la coalición oficial puede generar tensiones económico-sistémicas. Ambos actores se han visto fortalecidos en su capacidad de demanda salarial en los años kirchneristas. Los primeros presionan fuerte sobre la economía, especialmente sobre las actividades transables sometidas a la competencia exportadora y a un dólar cada vez menos depreciado en términos reales; las demandas de CTERA y sus sindicatos de base inciden sobre las finanzas nacionales y, fundamentalmente, sobre las de los gobernadores. Hasta ahora, la coordinación salarial informal del Ministerio de Trabajo alcanzó para acomodar niveles de inflación que el gobierno juzgó manejables. No obstante, queda por ver si los grandes sindicatos aceptarían pautas más generales, no necesariamente sectoriales, de concentración salarial que apuntaren a la moderación, es decir, algún tipo de pacto social. En otras palabras, lo que aquí está en juego es si los sindicatos argentinos están, como sus contrapartes del norte europeo, dispuestos a coordinar salarios más activamente en aras de manejar la inflación, y así facilitar el mantenimiento de políticas monetarias y fiscales expansivas.

Educativo que le da un protagonismo central a CTERA. A su vez, los sindicatos lograron incluir en la política respecto de las obras sociales y en la dirección de las empresas re-nacionalizadas. El gobierno, por su parte, logró centralmente moderar el conflicto laboral y conar con elementos de coordinación salarial que le puedan ayudar a moderar la inflación. Por primera vez desde la recuperación democrática, ni la CGT ni CTERA promovieron huelgas de alcance nacional frente a políticas del gobierno. Ambas centrales apoyaron consistentemente al gobierno en la reelección de 2007, en el conflicto con las patronales agrarias de 2008 y en otras disputas políticas.

Notablemente, este tipo de política de intereses que alumbró el kirchnerismo se diferencia tanto del patrón histórico de corporativismo estatal tradicional como del neorporativismo clásico de cuño europeo. Frente al primero, los sindicatos cuentan con una autonomía inusitada tanto del gobierno como del partido peronista y operan como un agente que intercambia moderación (y crecimiento) salarial por compensaciones organizativas. En comparación al neorporativismo de matriz europea, el patrón de negociación salarial cubre a menos trabajadores (alrededor de un 5% de los trabajadores privados, casi todos los formales, además de docentes y estatales nacionales) e involucra aumento del salario real y beneficios organizacionales, más que el tradicional intercambio socialdemócrata europeo de moderación salarial por ampliación de políticas sociales de sesgo universal.

## 5. Tensiones y perspectivas de la alianza gobierno-sindicatos en Argentina

La doble alianza del gobierno con CGT y CTERA redujo, como sugerimos, beneficios a ambas partes en el período 2003-2011. Sin embargo, especialmente en los últimos años, surgieron tensiones en el seno de las mismas que se pueden dividir en tres tipos: sectorial, electoral-político y económico-sistémico.

El plano sectorial se relaciona con el fuerte avance de los sindicatos más cercanos al gobierno sobre la afiliación y encuadramiento de trabajadores de otras áreas. El caso paradigmático de esta estrategia se da en Camioneros respecto de trabajadores de depósitos y otros sectores, pero también la impulsan gremios importantes como el SOMU (transporte marítimo y fluvial) o la UOCRA. El núcleo liderado por Moyano en general se caracteriza por ser más combativo y pelear más duramente por mejores convenios —de hecho, como se sabe, Camioneros (en el MTA) fue el único grupo de la CGT que confrontó el giro neoliberal de los años 90. Así, por ejemplo, el avance de Camioneros ha provocado serios reacomodamientos sectoriales y más de un dolor de cabeza para el gobierno, que

## 6. Un actor complejo: entender el sindicalismo argentino

El sindicalismo argentino es un actor complejo. Globalmente, otorga beneficios a los trabajadores que están muy por encima de la media en los países emergentes. Globalmente también, la democracia interna se practica poco y las listas opositoras en muchos sindicatos tienen enormes problemas para presentar una opción nacional, especialmente en las "uniones", más centralizadas, que en las "federaciones" formadas por sindicatos regionales. Hay que desterrar, sin embargo, algunos equívocos que provienen de cierto progresismo y de la izquierda sindical respecto del movimiento obrero argentino. El primero: es simplemente falso afirmar que en aquellos sindicatos en los cuales no prosperan listas opositoras los dirigentes carecen de legitimidad. Muchos liderazgos sindicales verticalistas, hasta autoritarios según ciertas convenciones, cuentan a la vez con un gran predicamento en las bases —he ahí la complejidad del actor. El segundo, más absurdo, es que el sindicalismo peronista tradicional, aun cuando maneje importantes recursos financieros, no enfrenta a los capitalistas. Existen sindicatos más o menos amarillos y sindicatos empresarios, pero la mayoría tiene que dar cuenta de al menos ciertos beneficios a sus bases. Es más, en el seno de un mismo sindicato cuyo liderazgo tiende a ser más pro-empresario o moderado como los casos de Comercio, la Unión Ferroviaria o los trabajadores rurales de la UATRE pueden existir seccionales más combativas como la línea Sarmiento en la UF, la seccional del Valle de Río Negro en la UATRE o el Sindicato de Comercio de Rosario. El tercero es que el pluralismo sindical a nivel de planta terminaría con todos los males. Chile es el caso más patente que muestra cómo el pluralismo sindical excesivo simplemente atomiza a los trabajadores y los debilita.

En suma, entender que el sindicalismo argentino otorga a sus trabajadores beneficios más altos que en casi todos los países en desarrollo, que muchos líderes verticalistas son apreciados por sus bases porque enfrentan a los empresarios y consiguen beneficios, y que el pluralismo sindical sin límites no es la solución, es el primer paso para empezar a pensar las reformas que necesita el modelo sindical argentino de cara al siglo XXI: aumentar los niveles de democratización, reconocer a la CTA como asociación sindical de tercer grado y, sobre todo, incentivar a los sindicatos a tomar más firmemente las demandas y cobertura del sector informal y los desocupados.

### Bibliografía

Etchemendy, Sebastián y Ruth Collier (2007): "Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina: 2003-2007";

*Politics and Society*, vol. 35, n. 3: 363-401. Versión en español "Golpeados pero de pie: Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina", *Postdata*, n° 13, 2008.

Levitsky, Steven (2005): *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Palomino, Héctor y David Trajtenberg (2007): "El auge contemporáneo de la negociación colectiva en Argentina", *Revista Trabajo*, N° 3, Buenos Aires, MTEySS.

Silver, Beverly (2003): *Forces of Labor*, Cambridge, Cambridge University Press.

Torre, Juan Carlos (2004): *El gigante invertebrado*, Buenos Aires, Siglo XXI.

ENTRE LA PLAZA Y LA CASA ROSADA:  
DIALOGO Y CONFRONTACION ENTRE LOS  
MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL GOBIERNO NACIONAL

*Sebastian Mauro y Federico M. Rossi*

En este capítulo se hará un balance de los principales movimientos sociales y protestas que se expresaron con particular relevancia entre 2003 y 2011, así como las estrategias de incorporación, desmovilización, cooperación y confrontación que el gobierno nacional utilizó para tratar estos desafíos. Se presentará una descripción breve de la interacción entre diferentes movimientos sociales y los gobiernos kirchneristas, en busca de ofrecer claves que permitan interpretar las particularidades de cada proceso, así como las características salientes que definieron en este sentido al kirchnerismo. Desde su asunción, Néstor Kirchner enfrentó un panorama de mucha movilización y poca legitimidad electoral; mientras que en mayo de 2003 las tasas de desocupación y subocupación ascendían al 34,4% (afectando a más de cinco millones de personas), Kirchner fue electo presidente con el 22,2% de los votos (poco más de cuatro millones de sufragios). Durante 2002-2003, el movimiento de las asambleas, los ahorristas y los piqueteros impulsaban una importante cantidad de protestas semanales. En su apogeo, las asambleas habían llegado a alrededor de 113 sólo en la ciudad de Buenos Aires: organizaron comedores, apoyaron ocupaciones de fábricas<sup>1</sup> y las luchas de los piqueteros. A

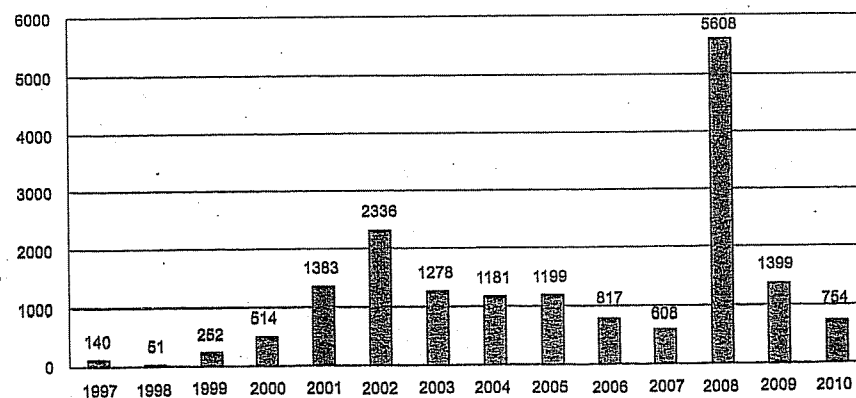
1. De acuerdo a Trinchero (2005), las fábricas ocupadas pasaron de 19 en 2001 a 82 en 2003.

su vez, mantuvieron una posición de rechazo a las elecciones presidenciales de 2003 en nombre de la renovación total de las elites bajo el lema "¡Qué se vayan todos!". Mientras, junto a la Asociación de Abogados Laboralistas, seguían organizando cacerolazos contra los jueces de la Corte Suprema, que eran considerados corruptos (Rossi, 2005).

En simultáneo, los niveles de movilización del movimiento piquetero eran muy altos, a pesar de la declinación en el número de piquetes desde 2003 (gráfico 1.1). Mientras algunas organizaciones habían disminuido su participación en acciones de protesta desde la represión del Puente Pueyrredón en junio de 2002, que dejó el saldo de dos muertos, la mayor parte continuaba movilizándose en reclamo de trabajo e inclusión social. En particular, la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón seguía reclamando justicia por los acontecimientos del Puente.

Gráfico 1.1

Número total de piquetes/corte de rutas por año, 1997-2010



Fuente: Informe de Josefina Ichaso, Centro de Estudios para la Nueva Mayoría (<<http://nuevamayoria.com>>).

En 2003 el movimiento de las asambleas vecinales y populares se encontraba en declive. "Piquete y cacerola, ¡la lucha es una sola!", la consigna que había movilizó durante la presidencia de Eduardo Duhalde, parecía ser algo del

pasado. Si bien la desmovilización de las asambleas se inició antes de la llegada de Kirchner a la Casa Rosada, se acentuó cuando las elecciones mostraron una participación masiva, aunque sin claros vencedores. Desde ese momento sus principales reclamos se dirigirán con mayor acento al nivel local. Sin embargo, muchas de sus demandas serán respondidas por el flamante presidente. Desde el comienzo, en la búsqueda por obtener legitimidad, el gobierno impulsó con éxito la remoción de los jueces de la Corte Suprema y su reemplazo por un cuerpo con mayor autonomía y pluralidad ideológica (véase el capítulo de Gargarella). En cambio, no promovió con la misma fuerza reemplazos entre los funcionarios públicos del poder ejecutivo ni alentó un recambio significativo en la composición parlamentaria, haciendo de la renovación de las elites un proceso parcial. La preocupación central del gobierno fue disminuir sin represión física al movimiento piquetero y dar un marco legal a las fábricas ocupadas.<sup>2</sup> Para ello utilizó la distribución de planes sociales, la judicialización de la protesta y la incorporación selectiva.

### 1. La incorporación selectiva del movimiento piquetero

El gobierno buscó incorporar, cooptar y/o desmovilizar a las principales organizaciones piqueteras. Entre sus primeras medidas, invitó a participar en la coalición a algunas de las organizaciones, como la Federación de Trabajadores por la Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV), Barrios de Pie y el recién creado Movimiento Evita. En 2004, la Organización Barrial (OB) Túpac Amaru (Jujuy) y parte del Movimiento Territorial Liberación (MTL) del Partido Comunista Argentino decidieron apoyar al gobierno. Las organizaciones piqueteras que tomaron esta determinación lo hicieron en base a diversas concepciones de su rol en la gestión. A pesar de que los piqueteros ocuparon cargos ejecutivos a nivel nacional, provincial y municipal, siempre preservaron un rol secundario en el proceso de toma de decisiones. Una excepción parcial fue el caso de Emilio Pérsico, principal dirigente del Movimiento Evita, quien se desempeñó como Vicejefe de Gabinete de la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Felipe Solá.

Mientras casi la mitad del movimiento se incorporó o apoyó al gobierno, el resto no aceptó la invitación y continuó con la estrategia disruptiva de los

2. La Ley de Concursos y Quiebras fue reformada en dos oportunidades (2002 y 2011). En los distritos más afectados por la problemática (la ciudad y la provincia de Buenos Aires), gobiernos aliados al kirchnerismo implementaron políticas favorables a la recuperación de las empresas en quiebra. La Legislatura porteña, por ejemplo, sancionó expropiaciones en 2004, como la de Artes Gráficas Chilavert.

años previos. Como un todo, el movimiento piquetero sufrió una paulatina desmovilización (gráfico 1.1). Si incluso se analiza la información del año 2006, la distribución geográfica de las protestas revela la naturaleza Buenos Aires-céntrica de la política contenciosa. El 30% de los piquetes fueron realizados en la provincia y el 19% en la ciudad de Buenos Aires, seguidos por Jujuy (10%), Salta y Santa Fe (5% cada una) y Tucumán y Córdoba (4% cada una). Incluso, esta información y la obtenida por otros investigadores (Schuster *et al.*, 2006) revelan la evidente inclusión del corte de ruta en el repertorio de protestas argentino, así como una desmovilización del movimiento piquetero, ya que tan sólo llevó adelante en 2006 el 9,1% de los piquetes. En este marco, aquellas organizaciones que no aceptaron integrar el gobierno se unieron con el fin de confrontarlo. Una serie de eventos de protesta en 2004 y 2005 representaron importantes derrotas para las organizaciones piqueteras en la oposición, las que recién en 2008 lograrían nuevas movilizaciones masivas.

La incorporación parcial del movimiento piquetero en la coalición de gobierno siguió un proceso de creciente formalización, de la mano del deseo de Kirchner por reconstruir una base territorial que le permitiera depender menos de las estructuras tradicionales del Partido Justicialista (PJ). Mientras la Secretaría de Trabajo siguió siendo la principal responsable en la distribución de los planes sociales, la Secretaría General de la Presidencia se constituyó en el más importante espacio gubernamental abierto a los piqueteros. Esta agencia, que por lo general se ocupaba de negociaciones informales, fue parcialmente redefinida para la incorporación piquetera. Sin embargo, la Secretaría General no coordinaría políticas públicas para los desocupados. Hasta 2008, cuando se disolvió el espacio otorgado para las organizaciones piqueteras en la Secretaría General, el principal objetivo de los piqueteros en este ámbito fue el de reconstruir el vínculo entre las elites políticas partidarias y los sectores populares organizados. Este proceso implicó una gran cantidad de políticas sociales, pero también clientelismo y la judicialización de la protesta (Svampa y Pandolfi, 2004).

Junto con el triunfo de Cristina Fernández de Kirchner, en 2007 accedieron al Congreso nacional representantes de Barrios de Pie (Cecilia Merchán y Victoria Donda), del Movimiento Evita (Gloria Bidegain y Adela Segarra) y La Juanita (Héctor "Tory" Flores). A nivel provincial, en varios distritos otras organizaciones lograrían escapar, como la FTV en la provincia de Buenos Aires y el Polo Obrero del Partido Obrero en Salta. La representación legislativa de algunos de los principales actores en la resistencia a las reformas neoliberales no modificó las relaciones de poder en las instituciones parlamentarias, pero implicó una primera incorporación de sectores excluidos del campo político.

## 2. La división en el movimiento por los derechos humanos

Como sucedió en el caso del movimiento piquetero, el movimiento por los derechos humanos también vivió reacomodamientos en su posicionamiento respecto del gobierno de Kirchner. Por un lado, la presidencia impulsó políticas sobre justicia y esclarecimiento de los acontecimientos de violaciones a los derechos humanos protagonizados por las Fuerzas Armadas durante la última dictadura, respondiendo así a gran parte de los reclamos. Por el otro, se preservaron la mayor parte de las lógicas de represión policial selectiva y persecución a disidentes políticos que caracterizaron a todo el período post-1983. Esto produjo que mientras una parte se posicionara como aliada del gobierno, otra mantuviera cierta distancia o incluso fuese opositora. En el primer grupo, se ubicaron la Asociación Madres de Plaza de Mayo. El sector mayoritario de esta organización, liderado por Hebe de Bonafini, mantendrá una posición de apoyo activo y de expansión de su agenda de acciones a la construcción de viviendas y proyectos educativos. Esta postura, sin embargo, no será compartida por toda la "Rebelión". A su vez, las Abuelas de Plaza de Mayo, parte de H.I.J.O.S. y de las Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora apoyaron al gobierno. En cambio, el Centro de Estudios Legales y Sociales conservó una posición de autonomía con cierta simpatía hacia el oficialismo. En la oposición, en cambio, se mantuvieron el sector mayoritario de las Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora y el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ). La Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional y parte de la Asamblea Permanente por los Derechos del Hombre continuaron apoyando a las organizaciones sociales ante situaciones de represión durante este período. A pesar de que el movimiento por los derechos humanos ya presentaba divisiones internas desde las décadas del 80, el gobierno de Kirchner acentuó muchas de estas al agregar una nueva línea demarcatoria.

## 3. Las protestas por seguridad

Las protestas sociales en demanda de mayor seguridad urbana alcanzaron visibilidad pública en la segunda mitad de la década del 90, aunque no constituyeron un actor organizado ni tuvieron protagonismo en los ciclos de movillización social (Petryra, 2008). La atención pública sobre el tema decayó durante la crisis de 2001, para reinstalarse como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos desde 2004.<sup>3</sup>

3. Según los sondeos de la Corporación Latinobarómetro, la delincuencia se ubicó entre los

En abril de ese año, Juan Carlos Blumberg, padre de un joven secuestrado y asesinado en el conurbano bonaerense, convocó a una multitudinaria manifestación frente al Congreso nacional para apoyar propuestas de reformas sobre las políticas de seguridad nacional y provincial. Gracias a una amplia coalición, las protestas lograron instalar la temática en la agenda de gobierno e impulsar reformas legislativas. La amplia promoción mediática de los reclamos por seguridad y el apoyo de organizaciones como la Red Solidaria y la recientemente constituida Madres del Dolor produjeron una protesta con la participación de alrededor de 150.000 personas. A la masividad de la protesta se le sumó la asistencia de la Asociación de Personal Legislativo y de ex funcionarios especialistas en seguridad, que permitieron convertir un petitorio en significativos cambios en la legislación.

Aunque no se dirigieron directamente hacia el gobierno nacional, las manifestaciones constituyeron la primera gran movilización que instaló un tema en la agenda política del kirchnerismo. El presidente, que había logrado alcanzar altos índices de popularidad, pero arrastraba la debilidad de su accidentada llegada al poder, evitó rivalizar de manera directa con Blumberg, accediendo a buena parte de las reformas exigidas, pero negándose a satisfacer sus demandas sobre recambios ministeriales en los gobiernos nacional y bonaerense.<sup>4</sup>

Progresivamente, el poder de convocatoria de Blumberg entró en declive. En junio de 2005, a la cuarta y última movilización convocada al Palacio de Tribunales, concurrieron sólo 5000 manifestantes, mientras se acumulaban voces críticas sobre el perfil y la validez de sus propuestas.<sup>5</sup> Para el liderazgo de Blumberg y su organización, la Fundación Axel Blumberg, significó un deterioro irreversible, como lo demostró el fracaso de su candidatura a la gobernación bonaerense en 2007, donde obtuvo el 1,3% de los votos. Sin embargo, impulsó la instalación del tema de la inseguridad, que se consolidó como una demanda insatisfecha de la ciudadanía a través de periódicas protestas sociales locales que, sin embargo, preservaron bajos niveles de articulación y organicidad.

tres principales problemas señalados por los argentinos desde 2004, y pasó a ser el principal desde 2006 (<[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>, 17/6/2011).

4. A nivel nacional, se reformaron los Códigos Penal y Procesal Penal, sancionándose seis leyes entre abril y agosto (25.882, 25.886, 25.891, 25.892, 25.893 y 25.928). Se endurecieron penas y el régimen de libertad condicional, se amplió la competencia de la justicia federal y se reglamentaron los servicios de comunicaciones móviles.

5. Por ejemplo, el diario *Página/12* cubrió la primera marcha legitimando la palabra de Blumberg sobre la corrupción policial como factor de la inseguridad (*Página/12*, 2/4/2004). En las semanas subsiguientes, el periódico se desplazaría hacia una posición crítica a sus reclamos (*Página/12*, 25/4/2004).

#### 4. El movimiento ambientalista: de las papeleras a la minería

En abril de 2005, vecinos de Gualeguaychú, autoconvocados desde 2003 en rechazo a la instalación de dos fábricas de pasta celulosa en la vecina ciudad uruguaya de Fray Bentos, organizaron una masiva movilización y constituyeron la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú. Durante dos años realizaron cortes en la ruta que conduce al Puente fronterizo General San Martín y lograron que una de las empresas decidiera relocalizarse.

El caso se sumaba a otras movilizaciones de comunidades afectadas por explotaciones potencialmente peligrosas para el medio ambiente. En marzo de 2003, vecinos movilizadas de la ciudad chubutense de Esquel evitaron la instalación de un emprendimiento minero a cielo abierto, forzando la realización de un plebiscito donde el "No" a la minería se impuso con el 81% de los votos. Nuevos conflictos se sucederían en otras ciudades cercanas a explotaciones similares, como en Andalgalá, Catamarca. Como resultado de la creciente serie de protestas ambientales, en 2006 asambleas de nueve provincias se organizaron en la Unión de Asambleas Ciudadanas Contra el Saqueo y la Contaminación.

En este contexto, el conflicto en Gualeguaychú sobresalió por varias razones. En primer lugar, su radicalidad, masividad y duración: desde la inauguración de la empresa Botnia en Uruguay hasta 2010, los asambleístas mantuvieron completamente cortado el puente que los comunica con la ciudad de Fray Bentos. En segundo lugar, por la superposición de escalas que involucraba el conflicto. Por un lado, los asambleístas afirmaban defender un estilo de vida comunitario, aislándose de potenciales aliados como Greenpeace u otras organizaciones ecologistas. Por otro lado, el hecho de que la pastera se ubicara en Uruguay obligó a intentar una salida por vía diplomática. El Estado argentino, como una de las partes asociadas al Tratado del Río Uruguay, presentó una demanda contra el país vecino en la Corte Internacional de Justicia por el incumplimiento del estatuto binacional, lo que produjo tensiones entre las escalas local, nacional e internacional del conflicto (Delamata, 2009).

La estrategia gubernamental era encauzar la demanda por la vía del derecho internacional para comprometer a los autoconvocados a aceptar el veredicto que dictara la Corte. Para asegurar su compromiso, Kirchner convocó a la asesora legal de los ambientalistas de Gualeguaychú, Romina Picolotti, designándola Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Dos años después, en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, este intento de incorporación estatal del conflicto se reveló inconducente: no sólo no moderó las protestas de los asambleístas (que cortaban el puente internacional de manera ininterrumpida desde 2007), sino que incluso la funcionaria debió renunciar, sospechada por la Justicia de malversación de caudales públicos (*La Nación*, 3/12/2008). No

obstante, la vía del reclamo a la Corte Internacional sirvió para condicionar la demanda. En abril de 2010, cuando la Corte emitió su fallo, los asambleístas se vieron obligados a levantar el bloqueo tres meses después, pasando a formas de protesta más esporádicas.

Si bien este conflicto se resolvió en forma negativa para el reclamo ambiental, la cuestión ambiental emergió como otro de los focos de conflictividad social más relevantes, especialmente en relación con la minería, pero también con cuestiones vinculadas al uso y contaminación de los suelos por la agricultura (Svampa, 2008).<sup>6</sup>

## 5. El *lockout* y las protestas agrarias

A cuatro meses de la asunción presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, un conflicto con las entidades patronales agroppecuarias por el régimen de rentaciones a las exportaciones a la soja y al girasol se convirtió en el eje de una intensa polarización política.

La medida aglutinó a un heterogéneo conjunto de organizaciones en una coalición contra las rentaciones denominada Mesa de Enlace. Los grandes terratenientes de la Sociedad Rural Argentina (SRA), los medianos productores de la Confederación Rurales Argentinas, las cooperativas de la Confederación Intercooperativa Agroppecuaria y la asociación de pequeños productores Federación Agraria Argentina, aliada a la CTA, convocaron al cese en la comercialización de productos agroppecuarios y al corte de rutas, acompañados por grupos locales de productores no aliados.

En respuesta, el gobierno ratificó la medida, lo que significó un quiebre en su estrategia ante eventos conceniosos. El gobierno de Néstor Kirchner convocó a parte de los movimientos clave durante 2001-2003, y ante las demandas ciudadanas por seguridad y protección ambiental buscó canales de negociación

6. Los movimientos sociales también influyeron en otros aspectos de la política exterior, como sucedió durante la Cumbre de las Américas de 2005, en Mar del Plata. La agenda de la reunión incluía debatir la formación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), impulsada por Estados Unidos y a la que se oponían los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela. En ese marco, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), el movimiento por los derechos humanos, las organizaciones piqueteras y los partidos de izquierda y kirchneristas impulsaron la Cumbre de los Pueblos. El objetivo era construir, bajo el modelo del Foro Social Mundial (creado en Porto Alegre, Brasil), un espacio de propuestas alternativas a la versión estadounidense de la integración regional, demostrando que el ALCA no tenía apoyo social. El evento movilizó a alrededor de 40.000 personas y resultó un éxito. El ALCA nunca vio la luz (Bidaseca y Rossi, 2008).

y/o cooptación. En cambio, frente a la demanda de los ruralistas, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner profundizó el conflicto intentando deslegitimar a la coalición que protestaba y definiéndola como "la oligarquía terrateniente". Como respuesta se produjo un abrupto retorno del corte de ruta como forma de protesta, pero ya no bajo exclusivo uso piquetero (gráfico 1.1).

La estrategia gubernamental de polarización fue eficaz en movilizar a un sector de la sociedad, pero al mismo tiempo aglutinó a otros sectores contra un gobierno percibido como autoritario. Durante los cuatro meses de conflicto se realizaron masivas movilizaciones. Al *lockout* y los cortes de ruta de los productores se sumaron cacerolazos en distintos centros urbanos. La Mesa de Enlace reunió en Rosario el 25 de mayo de 2008 a 250.000 manifestantes con apoyo de partidos de oposición y grupos piqueteros (*La Nación*, 26/5/2008).<sup>7</sup> Mientras, la presidente convocó a un acto el 14 de junio, con apoyo de la Confederación General del Trabajo, la CTA, organizaciones piqueteras (la FTV, el Movimiento Evita y en menor medida Barrios de Pie) y de lucha por los derechos humanos (la Asociación Madres de Plaza de Mayo y Abuelas de Plaza de Mayo).

Ante el fracaso de las negociaciones, el gobierno envió al Congreso nacional un proyecto de ley con la intención de legitimar los aranceles impositivos. Una vez aprobado en la Cámara de Diputados (aunque con numerosas deserciones del bloque oficialista), la votación en el Senado se convirtió en objeto de mani-festaciones en la ciudad de Buenos Aires. Frente a la sede de la SRA, los ruralistas convocaron a alrededor de 250.000 manifestantes; mientras que el oficialismo reunió frente al Congreso nacional a más de 100.000. Luego de que la votación resultara empatada, el vicepresidente rechazó la iniciativa. Las organizaciones ruralistas intentaron canalizar su triunfo en mayores medidas impositivas a su favor, e incidiendo en la formación de las listas de candidatos de la oposición para las elecciones legislativas de 2009 (véase el capítulo de Tula y De Luca). Sin embargo, a pesar de su predicamento entre los partidos de oposición, los ruralistas no lograrían imponer nuevos cambios impositivos ni se crearían coaliciones legislativas ruralistas de largo plazo.

Para el gobierno nacional, que meses antes se había impuesto en las elecciones por un amplio margen, coschando una holgada mayoría parlamentaria, la derrota significó un quiebre. No sólo perdió los ingresos por el aumento de las retenciones, sino que aglutinó a un sector significativo del electorado en su

7. El movimiento piquetero acentuó sus divisiones durante el *lockout*. La Corriente Clasista y Combativa del Partido Comunista Revolucionario, el Movimiento Sin Trabajo Teresa Vive del Movimiento Socialistas de Trabajadores, el MTD de La Juanita y el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados de Raúl Castells apoyaron las movilizaciones de la Mesa de Enlace.



contra y forzó la defeción de parte de su coalición partidaria durante o después del conflicto. En paralelo, ya desde 2007 Néstor Kirchner había decidido modificar la base de apoyo de la coalición de gobierno y sustentarse en el PJ, dando fin a los intentos por construir una coalición multisectorial. Esta decisión derivó en el alejamiento de grupos piqueteros como Barrios de Pie y la OB Túpac Amaru. Otras optaron por adaptarse a este proyecto como el Movimiento Evita, y finalmente la FTV y el MTL fueron poco a poco relegados de los espacios de tomas de decisiones.

## 6. Conclusión

La evolución de los principales movimientos y protestas sociales durante el kirchnerismo comenzó con la desmovilización de los protagonistas del ciclo de protestas de 2001-2002. Este proceso fue el resultado de dos factores primordiales. Por un lado, del agotamiento de algunos movimientos como las asambleas, luego de un intenso ciclo de protestas. Por otro lado, debido a las estrategias del gobierno, que generalmente combinaron en el nivel nacional la no-represión física de las protestas, la cooptación o incorporación en la coalición de gobierno de algunas organizaciones y la judicialización de la actividad de muchas otras.

Durante el período 2003-2007 emergieron nuevos actores contenciosos cuyos reclamos problematizaron cuestiones como la seguridad urbana y la protección ambiental. Estos actores debieron lidiar con su propia heterogeneidad y fragmentación para sostenerse en el tiempo y consolidarse como movimientos, con éxitos variables. Dichas dificultades fueron alimentadas por la estrategia gubernamental de evitar la confrontación directa, apostando a la incorporación o cooptación y al desgaste de los movimientos.

Con la llegada al poder de Cristina Fernández de Kirchner esta dinámica varió. Los elementos novedosos fueron de dos tipos. Primero, se produjo la convergencia de los intereses corporativos involucrados en la protesta agropecuaria de forma más compacta que en los reclamos por seguridad y ambientales. Segundo, el gobierno apostó a la confrontación directa y la polarización política.<sup>8</sup> El período abierto por esta nueva dinámica ha sido de intensa movilización social y de rápidos realineamientos políticos, aunque no produjeron la emergencia de movimientos de relevancia. De una parte, los piqueteros y las organizaciones de derechos humanos mantuvieron sus posiciones en el arco oficialismo-oposición, alternando ciclos de mayor protagonismo según la evolución de la disputa política.

8. Se preservó la lógica de no-represión física. La estrategia de confrontación fue de tipo discursiva y con movilizaciones de apoyo al gobierno frente al reclamo de los actores movilizadores.

De la otra, desde el año 2010, el gobierno nacional ha logrado incorporar a nuevos actores como el movimiento de gays, lesbianas, travestis, transexuales, bisexuales e intersexuales en la defensa del proyecto de Ley de Matrimonio Igualitario, así como intentar movilizar a nuevos sectores, entre los que se destaca la recurrente apelación a *la juventud* como actor social.

Durante los gobiernos kirchneristas, la incorporación estatal de los actores centrales en la movilización social ha sido una novedad a nivel nacional. No se vivió en esta década más protestas que en la de los 90, pero desde el 2003 el ritmo de las movilizaciones estuvo marcado por otras lógicas. En reemplazo de las campañas de resistencia multisectorial a políticas de ajuste estructural del menemismo y la Alianza, en este período prevalecieron las coaliciones sectorizadas en reclamos por temáticas específicas y la movilización promovida por el mismo gobierno. Al igual que en los 90, en muchos casos la política callejera no consiguió sus objetivos. Sin embargo, en todo el período kirchnerista preservó su protagonismo y varios movimientos accedieron a canales estatales por primera vez desde el retorno democrático.

## Bibliografía

- Bidaseca, Karina y Federico M. Rossi (2008): "Coaliciones nacionales contra procesos continentales de liberalización comercial: la Autoconvocatoria No al ALCA", en Alejandro Grimson y Sebastián Pereyra (coords.), *Conflictos globales, voces locales: Movilización y activismo en clave transnacional*, Buenos Aires, UNRISD-Prometeo, pp. 51-89.
- Delamata, Gabriela (2009): "¿La ciudadanía poblana? El movimiento asambleario de Gualleguaychú: la construcción y el reclamo de un derecho colectivo", en Gabriela Delamata (coord.), *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanas? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, Buenos Aires, Biblos, pp. 237-276.
- Pereyra, Sebastián (2008): *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo*, Buenos Aires, UNGS-Biblioteca Nacional.
- Rossi, Federico M. (2005): "Aparición, auge y declinación de un movimiento social: las asambleas vecinales y populares de Buenos Aires, 2001-2003", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 78: 67-88.
- Schuster, Federico et al. (2006): "Transformaciones en la protesta social en Argentina 1989-2003", *Documentos de Trabajo N° 48*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA.
- Svampa, Maristella (2008): "Argentina: Una cartografía de las resistencias (2003-2008) Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo", en *Observatorio Social de América Latina*, vol. 24: 17-49.

Svampa, Maristella y Claudio Pandolfi (2004): "Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina", en *Observatorio Social de América Latina*, vol. 14: 285-296.  
Tincherro, Hugo Héctor (2005): *Las empresas recuperadas en Argentina*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA.

"LA MADRE DE TODAS LAS BATALLAS":  
EL KIRCHNERISMO Y LOS MEDIOS  
DE COMUNICACIÓN

Philip Kitzberger

Los períodos alfonsínista y menemista tuvieron sus episodios de conflictividad gobierno-medios, pero en ninguno de ellos el conflicto tuvo el protagonismo alcanzado durante el kirchnerismo.<sup>1</sup> Hay sin duda continuidades y herencias en las prácticas —como el uso de estrategias de palo y zanahoria con el periodismo— que estructuran la relación con los medios. Sin embargo, durante las presidencias kirchneristas hubo varias novedades.

Tuvo lugar una inédita "guerra", librada en buena medida en pantalla y en papel, entre el gobierno y una parte de los medios privados. En semejante contexto, el gobierno logró movilizar y articular ciertas alianzas detrás de una ley de medios en reemplazo del Decreto Ley 22.285 de 1980 y sus modificaciones. Esto constituye un hecho sin precedentes frente a los 73 proyectos legislativos que desde 1983 naufragaron políticamente. El nuevo marco regulatorio, de traducirse cabalmente en política pública, supondría una transformación radical en el ámbito de los medios y la comunicación.

\* La investigación que informa este trabajo fue realizada con una beca de la Fundación Alexander von Humboldt.  
1. Ninguno de los volúmenes analizados al presente dedicados a Menem y Alfonsín contiene un capítulo sobre el tema.

Las novedades en las relaciones gobierno-medios del período kirchnerista parecen compartir rasgos con otras experiencias del giro a la izquierda en Latinoamérica. Salvando sus diferencias, en Ecuador, Venezuela y Bolivia —como en Argentina— pueden observarse cuestionamientos contrahegemónicos a medios y periodismo, sumados a orientaciones reformistas —opuestas a las dominantes durante la década anterior— que asignan un fuerte rol regulatorio y comunicativo al Estado. Con estas estrategias, consistentes en cuestionar la naturaleza del accionar de los grandes medios, estos gobiernos han logrado poner a los medios y su rol político en el debate público (Kitzberger, 2010). La presencia de dichas orientaciones y estrategias no implica necesariamente resultados en términos de efectiva democratización comunicativa. Esta cuestión permanece abierta al futuro.

El contexto de ideas que circulan sobre los medios y la prensa a nivel regional parece tener su peso en este fenómeno. Las ideas circulantes son las que modelan el conjunto de alternativas políticas percibidas como viables por los dirigentes políticos. Este trabajo pondrá atención en este aspecto para el caso argentino.

Para caracterizar el fenómeno se distinguirán dos etapas. En la primera, desde 2003 hasta el conflicto agrario, coexistió una confrontación discursiva con políticas pragmáticas hacia los grandes intereses sectoriales y estrategias convencionales de comunicación. En una segunda etapa, a partir de marzo de 2008, el discurso crítico se transfiguró en radicalización contrahegemónica y reformista. Varios observadores presentan estas etapas como expresión de contradicción y prueba de oportunismo político. En el presente análisis se marcarán las diferencias, pero se hará énfasis en ciertos vínculos y continuidades entre una y otra.

## 1. La primera etapa

La llegada a la presidencia con un 22% —“prestado”— del voto y con los ecos cercanos del cuestionamiento radical a la dirigencia política (el “que se vayan todos”) supuso un primer desafío para Néstor Kirchner. La gobernabilidad, en especial la capacidad para disciplinar al peronismo, dependió inicialmente del favor de una opinión pública cortejada con una promesa de “renovación de la política”. Esta necesidad inicial condicionó las relaciones del kirchnerismo con los medios y el periodismo.

Las relaciones con las empresas mediáticas fueron convencionales en esta etapa. Más allá de posicionar al diario *La Nación* como opositor ideológico, el gobierno decidió no innovar manteniendo una convivencia pragmática con los grandes medios. Inicialmente, la conflictividad pasó por el afán de controlar la exposición y la agenda pública. Su contendiente, dada su propensión a oponer la “gente” a los “políticos”, fue el periodismo.

Kirchner llegó a la presidencia sin *expertise* en política televisiva. La memoria de la experiencia delarruista, condensada en la *gaffe* en el programa de Tinelli, condicionó la estrategia de evitar exponerse donde “no le estuviera garantizado el dominio total de la escena” (Sarlo, 2011). Análogamente, ante los encuadres del periodismo; el gobierno desplegó un dispositivo de comunicación directa —popularizado como “el atril asesino”— consistente en aprovechar las oportunidades institucionales de la presidencia para instalar mensajes en forma unilateral y controlada. Esta inclinación a puentear al periodismo y a negarse a entrevistas o conferencias de prensa inició el distanciamiento. A su vez, el gobierno inauguró un estricto control vertical sobre las fuentes gubernamentales, las que acostumbraban a utilizar la filtración como recurso en las disputas internas, modificando el patrón de relaciones periodista-político. Vistas en perspectiva, estas técnicas forman parte de la adopción del repertorio globalizado de la moderna comunicación gubernamental basada en ideas de “campaña permanente”.<sup>2</sup>

Junto a estas técnicas convencionales de control de la agenda informativa, el gobierno fue articulando, progresivamente, un discurso público crítico sobre los medios en clave antineoliberal. En el nivel retórico, el enfrentamiento con los medios fue más intenso de lo que la mirada posterior a 2008 permite recordar.<sup>3</sup> En el discurso kirchnerista, el año 2003 inauguró una fase de re-movilización y de recuperación de la “autonomía de la política” luego de un período de hegemonía neoliberal en el que los medios jugaron un papel ideológico central. La política colonizada por “poderes fácticos” se reflejó en una esfera pública dominada por un discurso tecnocrático que desacredita toda desviación de los imperativos del mercado. En esta visión, el periodismo funciona intelectualmente subordinado a un sentido común liberal y a poderes sociales no electivos. El kirchnerismo se posicionó en desafío a este estado de cosas, encuadrando la confrontación como una disputa por la representación: los medios reclaman representar al público “haciendo periodismo”, cuando en realidad están “haciendo política” en función de intereses minoritarios. Por oposición a un “relato mediático” engañosamente neutral, el gobierno se presentaba liderando una mayoría popular consciente del engaño. Un discurso presidencial de 2006 ilustra el tono: “nos quieren escribir el país a través de su diario, o de los medios. Se tienen que dar cuenta de que los argentinos ya hemos aprendido a desconfiar de ciertas cosas” (Vincent, 2009). CFK iniciaría su mandato enfatizando la existencia de una “disputa por el relato”

2. Según Kirchner: “un presidente debe hacer campaña todos los días” o de lo contrario, agregó en alusión a de la Rúa, “tienen que escapar en un helicóptero” (*La Nación* 4/8/2005).

3. De 862 discursos<sup>3</sup> presidenciales de Kirchner, 220 (25%) contienen alusiones, mayoritariamente negativas, a los medios (Vincent, 2009).

que anticipaba la sintonía con el discurso crítico de sectores que devendrían en aliados en la radicalización del reformismo comunicacional posterior a 2008.<sup>4</sup> En contraste, durante la primera etapa, pese a los anuncios, las principales políticas sectoriales tendieron a favorecer a los grandes grupos privados (Callitiano, 2009). Kirchner asumió promulgando una Ley de Bienes Culturales que, al establecer límites al capital extranjero en "industrias culturales", salvó del llamado *crash down* al Grupo Clarín. En 2005 suspendió por decreto el plazo de conteo de las licencias por 10 años, luego de renovarlas tanto a los dos mayores canales. Das antes del traspaso de mando presidencial a CFK, el gobierno autorizó la operación conjunta de Cablevisión y Multicanal, concediendo al Grupo Clarín una posición dominante en el negocio de la televisión por cable. Sin embargo, ciertas medidas legales y administrativas ampliaron el acceso a licencias a sectores previamente excluidos como organizaciones sin fines de lucro y sector público. La creación de la señal educativa Encuentro en 2005 expresó el inicio de un proceso de revalorización del Estado y de reversión de su ubicación subsidiaria respecto del sector privado.

En breve, si bien entre 2003 y 2008 persistió la tradicional influencia de los grandes actores del sector regulado en ciertas actuaciones clave del regulador, comenzaron a abrirse espacios estatales a sectores ligados a agendas de comunicación alternativa y democratización del sector.

## 2. El conflicto agroppecuario: inflexión y radicalización

El conflicto agroppecuario que tuvo lugar entre marzo y junio de 2008 marcó un punto de inflexión y radicalización en la relación gobierno-medios. El conflicto con el "campo" devino en una "guerra mediática" librada –en forma inédita– ante el público, en despachos, en el parlamento, en los tribunales y en la calle. El disparador fue la cobertura mediática, en especial de los episodios de acción colectiva, del conflicto agrario. Estas coberturas, en particular las de medios del Grupo Clarín, suscitaron un viraje hacia estrategias confrontativas en el gobierno y una significativa movillización alrededor de la cuestión de los medios.

Durante el conflicto, la presidenta expresó repetidamente el malestar con los medios por "azuzar" el conflicto con los ruralistas, por "desinformar" al

4. Nicolás Casullo, luego cofundador de Carta Abierta, varió al asumir CFK que "las jornadas políticas" vendrían señaladas por la "disputa por los relatos" aludida por Cristina. Y advirtió que "[e]lla lo dice con cierto eco del campo de los estudios político-culturales" (*Página/12*, 30/12/2007).

público, ocultar hechos, por sesgos impropios o, finalmente, por desestabilizar al propio gobierno. Por ejemplo, se refirió a "generales multimediáticos" en una analogía con el año 1976. El ex presidente, por su parte, precisó al antagonista al exhibir en actos carteles que rezaban "Clarín mente" y "Todo Negativo", en referencia a la señal de noticias del grupo.

La economía política del sector es, sin duda, relevante para dar cuenta del comportamiento de los actores del drama. La ruptura se inscribe en una pugna entre el kirchnerismo y el Grupo Clarín por el control de Telecom, convertido en ambición estratégica en función del proceso de convergencia entre medios y telecomunicaciones. La cobertura adversa al gobierno, leída como un "apriete" corporativo, decidió el paso de la estrategia de convivencia a una de confrontación total.

Si bien el objetivo –hecho explícito en la campaña electoral de 2009 con el latiguillo "¿Qué te pasa Clarín?– de quebrar el poder del grupo está en la base de la ofensiva política, reducir la esta motivación condiciona la interpretación del proceso abierto en 2008. Así, focalizar la iniciativa legislativa exclusivamente como un arma en una disputa corporativa y personal, implica juzgar que los principios esgrimidos (derechos, democratización, pluralismo) fueron una fachada instrumental y que, por lo tanto, los actores movillizados en torno a esos principios fueron llanamente manipulados por intereses espurios. Equivale a una impugnación *tout court* de un proceso aún abierto.

La sobre-enfatización del aspecto instrumental (por otra parte siempre presente en política) tiende a perder de vista un inédito proceso de movillización social de un segmento de opinión sumando a los sectores organizados en torno de agendas de democratización de la comunicación. El sostener una ofensiva contrahegemónica –entendida como intento sistemático de cuestionar públicamente el lugar de enunciación de los grandes medios privados– ha sido posible en virtud de la disponibilidad de una comunidad epistémica, conformada por una red de instituciones de la sociedad civil, universidades, movimientos sociales, radialistas comunitarios, intelectuales, activistas y periodistas críticos. Esta red –fenómeno que excede la frontera nacional– comparte un discurso crítico acerca del rol de los medios y la cuestión de la comunicación democrática. El conflicto agrario sensibilizó y movilizó a un segmento más amplio de la opinión frente en las categorías del discurso crítico de los medios.

Durante el *lockout* agrario se multiplicaron en el espacio público las voces críticas de la actuación mediática. En las columnas de *Página/12* los grandes medios se convirtieron en protagonistas. Se activó un observatorio de medios en el marco de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA alerta a sesgos "clasistas y racistas" en la cobertura. La declaración fundacional de Carta Abierta, el colectivo de intelectuales constituido durante el *lockout* en defensa del gobierno,

colocó a los medios en el centro del conflicto como constructores, voluntarios e involuntarios, de los sentidos dominantes conferidos a los acontecimientos.

Uno de los aspectos más criticados de la cobertura mediática del conflicto fue la prevalencia de esquemas binarios para representar a los contendientes. A la *gente* movilizada en forma *espontánea*, las narrativas de los grandes medios propendieron a oponer la movilización espuria de los pobres, basada en *clientelismos* manejados por *aparatos*. Estas descripciones, dado que atribuyen diferencias en el grado de autonomía de los sujetos, confieren a la movilización del lado del “campo” una mayor legitimidad público-mediática. Junto a la percepción de estas “estigmatizaciones” –atribuidas a prejuicios de clase, lógicas televisivas o manipulaciones editoriales– se amplió el público sensible a las *invisibilizaciones, omisiones, sesgos* de relatos ostensiblemente *construidos* (Vommaro, 2010).

El conflicto agrario envolvió al gobierno en una guerra de encuadres difícil de ganar. De entrada intentó instalar el conflicto como un enfrentamiento entre minorías poderosas –“los piquetes de la abundancia”– y el pueblo. Este principio de lectura chocó con la visibilidad de pequeños productores en la protesta y la capacidad de movilización cuantitativa del “campo”. Estos factores allanaron la primacía de claves de lectura como la *díada gente versus aparato* y la política gubernamental reducida a *caja* (Vommaro, 2010). El apoyo al “campo” de amplios sectores medios urbanos, no vinculados por intereses directos al reclamo, abonó del otro lado la percepción de un desmesurado poder de manipular y construir opinión por parte de los medios. Sobre estas experiencias fermentó la movilización que apuntaló las iniciativas reformistas y reguladoras sobre el sector de los medios de comunicación.

En abril de 2008, en pleno conflicto agrario, CFK anunció que promovería una ley de medios. El anuncio coincidió con un recambio de autoridades en el organismo regulatorio que significó un inédito desembarco en el organismo regulatorio de sectores vinculados a visiones críticas de la comunicación. El nuevo director asumió con el compromiso de revertir la tradición de regular a la medida de los grandes intereses. Este paso significó también el acercamiento al gobierno de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, un colectivo integrado por numerosos grupos sociales y organizaciones que desde 2004 venían elaborando una propuesta de ley.

Luego de algunas dilaciones, el gobierno presentó un anteproyecto inspirado en las recomendaciones del colectivo. El borrador de la nueva “Ley de servicios de comunicación audiovisual” (LSCA) fue presentado en marzo de 2009 como gran ocasión de Estado, convocando a todos los sectores para debatir una regulación que fijara el “rol del Estado como garante del pluralismo, la diversidad y el derecho a la comunicación”.

Previsiblemente, las entidades empresariales no asistieron a la convocatoria, anticipando la estrategia de “vacío” compartida con la oposición política. Antes de su envío al parlamento en agosto de 2009, el proyecto fue discutido y modificado en múltiples foros. Nuevamente, los representantes de los medios comerciales y la oposición rehuyeron a la posibilidad de incidir y validar el proyecto. En un clima polarizado, dicho proceso de debate, caracterizado como una serie de asambleas dominadas por el oficialismo, apenas recibió cobertura mediática.

En este contexto, lejos de un debate sobre el interés general, los grandes medios montaron una campaña de deslegitimación del proyecto desde su presentación hasta su sanción. En espacios periodísticos y publicitarios la iniciativa fue decodificada predominantemente como *amenaza a la libertad de expresión*, como la *ley K para controlar a los medios*.

Por su lado, el gobierno desplegó novedosas estrategias contrahegemónicas en este escenario polarizado. Dentro de las prácticas convencionales, persistió y profundizó en el uso de pauta oficial para generar un grupo de medios alineados. La innovación consistió en la aparición de 6, 7, 8, un programa emitido en el *prime time* del canal público de televisión. Éste pone un diestro manejo de archivo de medios al servicio de una deconstrucción crítica del discurso periodístico y de la actuación de los grandes medios privados, con énfasis en el conglomerado de medios del Grupo Clarín. Sus informes exhiben –en continuidad con la crítica cristalizada en el conflicto– sesgos, prejuicios de clase, invisibilización de temas y actores, omisiones interesadas, encuadres arbitrarios, estigmatizaciones, formas de titulación y jerarquización de noticias. Un panel debate estos informes. Las voces más radicales –en sintonía con Néstor Kirchner– leen al periodismo, invariablemente, como instrumento de intereses poderosos; otras matizan las lógicas y los patios traseros de medios y periodismo. Estos temas, hasta entonces reservados a iniciados en ciencias sociales y activistas, se divulgan por primera vez en televisión abierta.

6, 7, 8 popularizó un juego de desnaturalización de las narrativas mediáticas observando intereses, poder o efectos involuntarios.<sup>5</sup> En alguna medida difícil de establecer, ha contribuido a mellar la credibilidad de las instituciones periodísticas. Si bien su audiencia es alta para el canal público, el peso del programa reside en su repercusión en todo el espacio mediático. 6, 7, 8 creó, además, un público movilizad. A su alrededor se originó un grupo Facebook que superó los 600.000 adherentes y demostró capacidad de movilizar número en la calle, especialmente en torno a la LSCA (Olivan y Alabarces, 2010; Sarlo, 2011).

5. Los críticos señalan la omisión de tratar los espacios progubernamentales, incluido 6, 7, 8, como relatos igualmente interesados.

político-judiciales. Sancionada la ley, el oficialismo se apuró a nombrar sus representantes en los nuevos organismos. Sin embargo, la segunda y la tercera minoría del Legislativo, persistiendo en denegar legitimidad, se negaron a designar sus representantes. Pero son decisiones judiciales de las que dependen los aspectos más conflictivos de la ley. A poco de sancionada, la LSCA quedó suspendida en su totalidad a partir de un polémico fallo judicial—luego revocado por la Corte Suprema de Justicia—que hizo lugar a un planteo de irregularidades en el trámite legislativo. No obstante, persisten una serie de medidas cautelares preventadas por empresas, encabezadas por Clarín, que suspenden artículos sobre transferencias de licencias y plazos de desinversión. Si bien la Corte ha fijado un límite temporal a dichas suspensiones, la intencionalidad desconcentrada de la normativa está en entredicho. Similar suerte corrieron ciertas medidas del nuevo Clarín a adecuarse al ordenamiento temático de la grilla de señales dispuesta por la Autoridad Federal ha sido la más resonante.

En paralelo, el gobierno abrió otros frentes en su confrontación con el Grupo Clarín. En 2009 quitó al grupo los derechos exclusivos sobre la transmisión del fútbol. En 2010 intentó con menor suerte dar de baja a su proveedora de internet. Simultáneamente, el Ejecutivo produjo un informe y promovió una querrela por la presuntamente ilegítima adquisición en dictadura de Papel Prensa, la empresa mixta productora de papel de diario controlada por *Clarín* y *La Nación*. A su vez, intentó incidir en su directorio y envió al parlamento un proyecto para regular la actividad alegando su interés público. Por último, apoyó la batalla judicial de Abuelas de Plaza de Mayo en favor del esclarecimiento de la identidad de los presuntamente apropiados hijos adoptivos de la presidenta del grupo.

### 3. Observaciones finales

En la actual confrontación con Clarín han crecido y pesan enconos personales. Pero la escena más amplia de la economía política del conflicto incluye la puja con empresas de telecomunicaciones con las que los grandes medios se divierten el futuro dominio del sector convergente. La transición hacia la tecnología digital, como lo demuestran algunas experiencias más avanzadas, abre grandes márgenes de cambio, desestructuración e incertidumbre. La regulación estatal se vuelve aquí un recurso para asegurar posiciones futuras. En la coyuntura "guerra mediática" del período, más allá de las consideraciones de los actores del drama, se está definiendo la transición de unos medios tradicionales y de un periodismo en crisis a una futura arena

Paralelamente se desarrolló una blogófera kirchnerista importante. Pese a acusaciones opositoras, no parece haber habido financiamiento gubernamental significativo en estos foros identitarios y millitantes. Esta comunidad parece más bien expresión autónoma de sectores medios juveniles en una buena simbiosis entre el medio y la subjetividad peronista-kirchnerista (Sarlo, 2011). Esta red movilizó a un público propio y pliegó, además, a otros grupos en la calle en favor de la LSCA. Sin embargo, esta capacidad de mostrar número no se sustrajo al clima polarizado. Con la excepción de una marcha a Tribunales, en la que ante unas 30.000 personas Hebe de Bonafini cometera un exabrupto que capturó titulares, la movilización en favor de la LSCA fue poco visible en los medios opositores.

El proyecto ingresó por Diputados el 27 de agosto y, al cabo de largos y encendidos debates, alcanzó la sanción por el Senado el 10 de octubre de 2009. Durante el trámite parlamentario, la oposición privilegió nuevamente la estrategia de impugnar la discusión alegando, alternativamente, la ilegitimidad de dejar una ley de tal relevancia a un cuerpo de legisladores salientes, el apuro del oficialismo y la falta de debate previo. En Diputados el proyecto logró sumar, acordando modificaciones, el apoyo de las fuerzas de izquierda. En la votación obtuvo 147 votos favorables y 4 contrarios. La concesión más discutida fue la prohibición a empresas de telefonía de operar licencias. Los bloques de UCR, CC y PRO se retiraron de la votación. Revertiendo la derrota del proyecto sobre retenciones, el Senado ratificó este proyecto en una votación holgada.

El texto de la ley entraña un giro radical en la materia. La justificación de la regulación se funda en el lenguaje de los derechos—el derecho a la comunicación y a la información—y en una concepción de la democratización de acceso más abarcativa que la noción tradicional de libertad de prensa. La ley es en tal sentido tributaria del sector coagigado. En función de tales imperativos, la LSCA amplía la regulación pública y restringe sustantivamente las lógicas de mercado en el ámbito de los medios audiovisuales. Los principales mecanismos son las reservas de espectro para sectores públicos y sociedad civil, múltiples restricciones a la concentración de propiedad y audiencia, y cuotas de producción nacional o propia. En consonancia la ley prevé la creación de una serie de organismos regulatorios e instituciones de control integradas por representantes estatales, sociales y sectoriales. Una de las cuestiones polémicas es la medida en que tal

diseño institucional favorece el dominio del Ejecutivo.

Al momento de su sanción, el Grupo Clarín y otros quedaron con una combinación de licencias que infringe la nueva legislación, abriendo la conflictiva cuestión de la adecuación mediante desinversiones. Este contencioso, junto con otros aspectos de la LSCA que afectan intereses, se trasladó a la arena judicial. De hecho, la implementación de la LSCA está plagada de obstáculos

comunicativo-mediática con nuevos protagonistas. No sólo se trata del negocio, sino de cómo se estructurará la comunicación política en la Argentina venidera.

Es difícil establecer cuál será el legado del período. Es seguro que ha habido un desplazamiento en el rol del Estado. Se observa en el discurso, en las nuevas facultades regulatorias, en la creación de señales públicas, en la delantera estatal en televisión digital terrestre, entre otras iniciativas. Queda abierto si el Estado ganará en capacidad regulatoria en función de imperativos democráticos y si logrará primar sobre la poderosa lógica de negocios de un sector globalizado. Para ello la nueva ley deberá ampliar su legitimidad entre los actores políticos y en la sociedad trascendiendo el contexto polarizado de su origen.

Hay una dimensión regional de época en el proceso. En otros países de América Latina se observan despliegues gubernamentales de guerrilla contrahegemónica —entendida como estrategia de cuestionamiento público de la actuación de los medios y la credibilidad del periodismo— conjugadas con intentos de avance del Estado —plasmado en nuevas leyes de comunicación— como regulador y productor mediático (Kitzberger, 2010).

El auge de la crítica al neoliberalismo en Latinoamérica en los 2000 re-ideologizó la lectura de los medios y el periodismo. La circulación de estos discursos melló la pretensión de legitimidad de las instituciones mediáticas basada en presentarse como independientes del poder y como expresión de la *gente*. Estos son los pilares del capital simbólico acumulado durante los noventa. En Argentina, pese a no haber sido las destinatarias directas del “que se vayan todos”, las instituciones periodísticas vieron mellada, a partir de la caída de de la Rúa, su credibilidad y su protagonismo ante la opinión pública.

La formación de este contexto de ideas incidió en las opciones políticas del kirchnerismo. La presencia de ciertos debates y memorias modela siempre el conjunto de alternativas percibidas como viables por un liderazgo político. El kirchnerismo apeló así a una preexistente comunidad epistémica constituida en torno de la cuestión de la comunicación. Con ella constituyó una alianza y tomó su discurso como elemento central de una movilización reformista radical en el terreno de los medios de comunicación.

## Bibliografía

- Califano, Bernadette (2009): “Comunicación se escribe con K. La radiodifusión bajo el gobierno de Néstor Kirchner”, en Guillermo Mastrini (ed.), *Mucho ruido, pocas leyes*, Buenos Aires, La Crujía.
- CELS (2011): *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- Kitzberger, Philip (2005): “La prensa y el gobierno de Kirchner frente a la opinión pública”, en AA.VV., *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*, Buenos Aires, ITDT-La Crujía.
- (2010): “The Media Activism of Latin America’s Leftist Governments: Does Ideology Matter?”, *GIGA-Working Paper*, N° 151, Hamburgo.
- Oliván, María Julia y Pablo Alabarces (2010): *678. La creación de otra realidad*, Buenos Aires, Paidós.
- Sarlo, Beatriz (2011): *La audacia y el cálculo. Kirchner 2003-2010*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Vincent, Lucía (2009): “La estrategia de comunicación de Kirchner y su relación con la prensa”, trabajo presentado al IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fe.
- Vommaro, Gabriel (2010): “‘Acá el choripán se paga’: movilización política y grupos sociales en el reciente conflicto en torno a las retenciones a las exportaciones de grano”, en Ricardo Aronskind y Gabriel Vommaro (comps.), *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS.

D. POLITICAS PUBLICAS



## LA REFORMA DE LA POLÍTICA EN LOS AÑOS KIRCHNERISTAS

*Martín Alessandro*

Cuando los políticos legislan sobre el régimen electoral, están configurando el escenario de *su* propia actividad para los años por venir. Por lo tanto, cualquier modificación de dichas reglas será objeto de gran cuidado para los dirigentes políticos, que sopesarán los efectos esperables de estas reformas sobre sus probabilidades de éxito futuro. Como señala Josep Colomer (2004), “Precisamente porque los sistemas electorales tienen importantes consecuencias sobre la formación del sistema de partidos, cabe suponer que son elegidos por actores políticos [...] en su propio interés”. Es por ello que la reforma político-electoral impulsada por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2009 ocupó durante largo tiempo un espacio central en la agenda pública. En este capítulo se describirá y analizará el proceso de sanción de la Ley 26.571, de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad electoral”, así como sus características principales y desafíos de implementación, desde una perspectiva politológica y con el aporte del autor como participante de algunos de los ámbitos de discusión de la reforma.

## 1. ¿Por qué importan las reglas electorales?

Los politólogos coinciden ampliamente en que la calidad de una democracia está influida por el tipo de partidos y de sistema de partidos existentes en ese régimen político. También sostienen que las reglas electorales impactan directamente sobre la política partidaria, estimulando ciertas configuraciones y dinámicas y desalentando otras. Por lo tanto, si los partidos son decisivos para la calidad democrática y a su vez se hallan determinados principalmente por las reglas electorales, resulta de gran importancia conocer cómo funcionan estas y cómo son diseñadas y aprobadas.

¿Por qué son tan importantes los partidos? Por muchas razones. En primer lugar, aun en situaciones de debilidad o crisis partidaria, buena parte de los elencos gubernamentales surgen de la actividad partidaria. Si bien existen distintas vías de acceso a los altos cargos estatales, la pertenencia a agrupaciones políticas constituye el mecanismo principal de entrada. En tal sentido, los partidos políticos son clave por ser los encargados de reclutar (y en algunos casos formar) a los cuadros que luego ocuparán cargos estratégicos en el gobierno y en la administración pública. Además, al poseer el monopolio de la representación política, los cargos electivos surgirán también de las personas seleccionadas por los partidos para candidatarse a ocupar dichos lugares. Estos elementos brindan una primera idea sobre la importancia de los partidos en la actividad gubernamental.

Pero hay otras cuestiones más estructurales sobre cómo funcionan y compiten los partidos que los vuelven influyentes para la calidad democrática y del gobierno. Es probable que partidos políticos programáticos, con sólidos anclajes en la sociedad y que compiten con ciertos patrones de estabilidad temporal están asociados a democracias más fuertes y duraderas.<sup>1</sup> En sistemas partidarios "híbridos", sostienen autores como Malinwaring y Scully (1995), la política adquiere un carácter más personalista y patrimonialista; en casos extremos, la "descomposición" de los sistemas partidarios puede conspirar contra la continuidad misma del régimen democrático, como lo revelan algunos casos latinoamericanos (Roberts, 1997; Levitsky y Cameron, 2003). Asimismo, sistemas partidarios altamente fragmentados conducen a una multiplicación del número de actores de veto (más actores son requeridos para tomar una decisión), lo cual aumenta la estabilidad de las políticas al dificultar cambios en el *status quo*. La estabilidad puede ser entendida como un atributo positivo, porque brinda certidumbre sobre el mantenimiento de las reglas de juego vigentes y porque las políticas públicas

1. Por ejemplo, se sostiene que la existencia de partidos programáticos facilita la realización de acuerdos inter-temporales, dado que los compromisos de sus actuales líderes tenderán a ser respetados por el partido en el futuro (Tomasi *et al.*, 2006).

requerieren cierto tiempo para poder funcionar adecuadamente. Sin embargo, la excesiva rigidez también podría tener consecuencias negativas para la estabilidad del régimen democrático, al conducir a los actores a buscar mecanismos extra-constitucionales más ágiles de toma de decisiones (Tsebelis, 2002).

El grado de nacionalización del sistema de partidos es también un factor determinante para las democracias, especialmente en países federales.<sup>2</sup> Esta característica influye, por ejemplo, en los criterios que los partidos utilizan, desde posiciones nacionales de gobierno, para distribuir recursos entre los gobiernos subnacionales. En sistemas des-nacionalizados, es probable que el reparto de recursos se oriente a satisfacer intereses locales, sin que pueda adoptarse una estrategia global capaz de reducir asimetrías y desigualdades entre los diferentes distritos del país (Jones, 2005; Leiras, 2007). Por lo tanto, la nacionalización, junto a la institucionalización y la fragmentación de los sistemas partidarios, son variables que influyen en el funcionamiento de los gobiernos democráticos. A su vez, éstos son todos elementos sobre los cuales la reforma política del año 2009 explícita o implícitamente tiende a influir. La extensa literatura sobre el impacto de los sistemas electorales en la vida partidaria excede los objetivos de este artículo pero, como veremos, resulta esperable que muchas de estas dinámicas partidarias terminen siendo modificadas a partir de la ley aprobada.

## 2. El régimen electoral previo a la reforma

El retorno de la democracia en 1983 implicó la utilización de las reglas electorales establecidas en la Constitución Nacional de 1853 (Abal Medina y Suárez Cao, 2003). La elección presidencial se realizó de manera indirecta, mediante un colegio electoral. Los senadores nacionales también eran electos de forma indirecta, a través de las legislaturas provinciales. Para la elección de diputados nacionales se utilizó el sistema proporcional D'Hondt, fijando la dicadura saliente un piso mínimo de 5 diputados por provincia, con prescindencia de cuantos correspondieran por la población de cada distrito (Ley 22.847). Junto a la reforma del Código Electoral Nacional (decreto N° 2135/1983), aun en dicadura, y la sanción de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (N° 23.298) en 1985, éste era el ordenamiento vigente en los comienzos de la democracia. No existían regulaciones detalladas ni específicas sobre las campañas electorales ni sobre su financiamiento y el de los partidos políticos, y cada partido tenía

2. En términos generales, el nivel de nacionalización indica en qué medida la política de un país está estructurada por temas y conflictos propios de órbitas nacionales o subnacionales.

la potestad de decidir en forma autónoma el mecanismo de selección de sus candidatos a ocupar cargos públicos.

El cambio más importante en la normativa electoral ocurrió con la reforma constitucional de 1994. A partir de entonces, la elección presidencial comenzó a realizarse de manera directa, estableciéndose además una segunda vuelta en caso de que ningún candidato superara el 45% de los votos positivos o el 40% con una diferencia de diez puntos sobre el segundo. Los senadores también pasaron a elegirse de manera directa, siendo ahora tres por provincia (dos por el partido más votado, y uno por el segundo). En cambio, el sistema electoral para los diputados nacionales no sufrió modificaciones. También cabe recordar que con dicha reforma se incorporó al texto constitucional la cuestión del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, estableciéndose que la contribución estatal al sostenimiento económico de las actividades partidarias y de la capacitación de los dirigentes, y obligándolos a dar publicidad del origen y destino de sus fondos.

Previo a la reforma política de 2009 se fueron aprobando distintas normas modificatorias del régimen electoral. Entre estos cambios se destacan la sanción del cupo femenino en las listas electorales (N° 24.012, en 1991), la ley de financiamiento de los partidos y las campañas electorales (N° 25.600, en 2002, luego modificada por la N° 26.215 en 2006), y el establecimiento de internas abiertas para seleccionar candidatos a cargos electivos (N° 25.611 en 2002, suspendida por decreto presidencial en 2003 y finalmente derogada en 2006). Si bien cada una de estas leyes abordó aspectos sustantivos del régimen electoral, la reforma política del año 2009 fue la única que trató de manera integral diferentes aspectos del mismo.

### 3. La reforma política de 2009

El 9 de julio de 2009, días después de la derrota oficialista en los comicios de medio término, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner manifestó desde Tucumán que “es hora de abordar y discutir una profunda reforma política en la República Argentina, y convocar, por supuesto, a todos los sectores”. A partir de ese pronunciamiento, el Ministerio del Interior convocó al denominado “Diálogo Político para la Reforma Política”, un ciclo de encuentros semanales del que participaron prácticamente todos los partidos con representación parlamentaria en la Argentina;<sup>3</sup> distintas organizaciones no gubernamentales que

3. Solamente la Coalición Cívica y Proyecto Sur desistieron de participar. En cambio, asistieron a las reuniones la Unión Cívica Radical (Gerardo Morales, Ernesto Sanz y otros dirigentes), Unión-PRO (Francisco De Narváez, Gabriela Michetti, Federico Pinedo, Felipe

trabajan la temática;<sup>4</sup> y expertos académicos de diferentes universidades y centros de investigación.<sup>5</sup>

En estas reuniones, de las que participó el autor de este artículo, la discusión se desarrolló a agenda abierta. Los representantes del Poder Ejecutivo Nacional (encabezados por el Ministro del Interior Florencio Randazzo y el Vicejefe de Gabinete Juan Manuel Abal Medina) enunciaban el interés del gobierno por impulsar una reforma política de amplio acuerdo, y recogían las opiniones y propuestas (de distinto grado de generalidad o especificidad) de los interlocutores. A partir de las primeras reuniones, el Ejecutivo comenzó a consolidar un grupo de ideas con un consenso importante, varias de las cuales luego se expresaron en el proyecto de ley remitido al Congreso. Otras iniciativas (como la adopción del voto electrónico o la derogación de las llamadas “listas sábana”) fueron acercadas por algunos participantes pero muy discutidas por otros, incluyendo a los representantes del propio Ejecutivo. Tras el primer ciclo de reuniones, el gobierno envió a los participantes un borrador con las ideas principales que habían contado con mayor acuerdo. A partir de entonces comenzó un nuevo ciclo de encuentros, del que participaron técnicos de cada fuerza política, para redactar con más detalle una iniciativa legislativa. Se realizaron en total 19 reuniones, además de los intercambios por vía electrónica.

Obviamente, la decisión final sobre el proyecto a enviar al Congreso correspondió al Ejecutivo nacional. La mayoría de los bloques opositores optó por rechazar el texto en la votación legislativa aun cuando, en las reuniones del Diálogo Político o en conversaciones reservadas, algunos apoyaron aspectos sustantivos del mismo<sup>6</sup> (ver Abal Medina, 2009). Evidentemente, la propia dinámica de competencia al interior de la oposición impedía a cualquiera de sus miembros votar junto al oficialismo, el cual de todas maneras contaba con votos suficientes para aprobarlo en ambas Cámaras. A pesar de esta mayoría oficialista, en el debate legislativo en comisión se introdujeron decenas de modificaciones al texto original, rebajando, por ejemplo, los requisitos para la constitución de un

Solá), el Peronismo Federal (Adolfo Rodríguez Saa, Hilda González de Duhalde, Juan Carlos Romero) y los restantes bloques legislativos.

4. Entre ellas la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Poder Ciudadano, Conciencia, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES), e Iniciativa para el Fortalecimiento del Estado y la Democracia (IFED).

5. Ana María Mustapic, Diego Reynoso, María Inés Tula, Jorge Mayer, Marcelo Cavarozzi e Isidoro Cheresky, entre otros.

6. Incluso la Coalición Cívica, que no participó del Diálogo Político, se había opuesto históricamente a los aportes empresarios a las campañas electorales, y en su plataforma electoral de 2007 también figuraba la supresión de la publicidad privada audiovisual en campañas.

partido y el mantenimiento de su personería jurídica. Estos cambios, introducidos para buscar el apoyo de bloques minoritarios, no surtieron efecto y el proyecto se terminó sancionando casi exclusivamente con votos oficialistas.

A continuación se describen los ejes centrales de la reforma:

#### • Reducir la fragmentación del sistema partidario

Al momento de sancionarse la norma, la Cámara de Diputados en la

Argentina estaba conformada por 257 miembros agrupados en 45 bloques (a un promedio de 6 diputados por cada uno). La Cámara de Senadores, de 72 miembros, constaba de 21 bloques (3 senadores por bloque). La comparación con otras Cámaras legislativas del mundo indicaba una enorme proliferación de bloques: la de Diputados brasileña contaba con 15 bloques, la española con 10, la chilena con 8, la italiana con 6, la alemana con 5 y la uruguayana con 4, por nombrar solo algunos ejemplos. A su vez, la justicia electoral registraba inscriptos más de 650 partidos políticos en todo el país, la mayoría de ellos meros sellos electorales creados *ad hoc* para algún comicio y que luego se "alquilarían" para candidatos que requerían una agrupación con personería jurídica para presentarse.

Si bien el número de partidos relevantes era muy inferior al sugerido por el número de bloques o por la cifra de partidos registrados, existía un consenso generalizado sobre la excesiva multiplicación de la cantidad de partidos (ver De Luca, 2009; Straface, 2009). Si los partidos tienen entre sus tareas de la agregar y representar intereses sociales, resultaba claro que no se necesitan 650 partidos o 45 bloques para desarrollar esa labor. Ante el amplio consenso sobre la cuestión, el proyecto original del Ejecutivo establecía umbrales más elevados para constituir partidos, exigiendo un 5% de afiliaciones sobre el padrón del distrito respectivo, y un 1% de afiliaciones sobre el padrón total para constituirse a nivel nacional. Esta cláusula habría tendido a una mayor nacionalización del sistema partidario. Pero los partidos más pequeños (la mayoría de ellos sin representación parlamentaria) instalaron exitosamente en los medios de comunicación la idea de que estos umbrales revestían un carácter proscripivo o antidemocrático. Y, ante estas críticas, tales exigencias fueron removidas (la necesidad de un porcentaje del padrón nacional) o reducidas (se fijó un 4% de afiliaciones en cada distrito).

7. Este capítulo no se concentrará en las disposiciones más específicas de la norma sobre cuestiones administrativas de la regulación electoral. Escolar (2009) realiza una síntesis de estos aspectos, que denomina de "fontanería" electoral. Básicamente, se trató de una modernización importante de los procedimientos de votación.

De todas maneras, esto dificulta que los "sellos de goma", sin representatividad real en la ciudadanía, sigan contando con personería jurídica.

#### • Mayor apertura de los partidos en la selección de candidatos

La Ley 26.571 establece la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de candidatos a cargos nacionales (Presidente, Senadores, Diputados), inspirándose en la legislación uruguayana y en la recientemente aplicada para los cargos provinciales en Santa Fe. El día de aprobación de la norma, uno de los impulsores de la reforma sostenía que la herramienta de las primarias era vista, ante todo, como una solución para los problemas específicos de los partidos argentinos:

Este punto debe analizarse fundamentalmente en relación con el contexto en el cual se inserta y que pretende de alguna manera modificar... En la actualidad nos encontramos con anomalías e irregularidades de todo tipo en esta materia, con miembros de un partido que se presentan como candidatos de otros partidos o agrupaciones que apoyan a candidatos de diferentes partidos en distintos distritos. Frente a tal situación, las primarias abiertas pueden verse como una especie de yeso: son necesarias al menos por un tiempo porque pueden surtir la fractura claramente visible que se observa hoy en día en el sistema partidario argentino. Seguramente, si otro fuese el escenario de la competencia partidaria, no estaría de acuerdo con implementar internas abiertas (Abal Medina, 2009).

Ante la laxitud de las fronteras partidarias y la pérdida de valor de los partidos, las primarias se pensaban como un obstáculo (en conjunto con las nuevas exigencias para la creación de partidos) a la proliferación de candidaturas pensadas para una única elección, con dirigentes que abandonaban temporalmente sus partidos ante la imposibilidad de obtener en ellos la candidatura deseada. Con la nueva ley, para participar de las elecciones generales, un partido (y un candidato) debe pasar previamente por la instancia de la primaria, el ámbito donde deberían resolverse esas disputas por las candidaturas. En este sentido, se fortalecen los partidos, ya que se desalienta la opción de "salirse" y volver a entrar casi sin restricciones.<sup>8</sup> La primaria, entonces, contribuiría de alguna manera a fortalecer la debilitada institucionalización partidaria. Junto a este propósito, las

8. En el caso del peronismo esto había sido viable en los comicios de 2009, y la primaria era vista por el oficialismo como un mecanismo para contener al interior del partido a los sectores opositores a su conducción.

primarias responden también a un fenómeno más generalizado de apertura a la sociedad en la selección de candidaturas: incluso en Europa, donde los partidos tradicionalmente nominaban a los candidatos mediante sus órganos de gobierno partidarios, se están difundiendo métodos más abiertos, como lo prueban experiencias recientes en Francia, Italia y el Reino Unido.

#### ◦ Mayor transparencia y equidad en las campañas electorales

Previo a la sanción de la ley de reforma, el sistema de financiamiento partidario en la Argentina era mixto: el Estado sostenía económicamente a los partidos políticos para el desempeño de tareas institucionales y de campaña, a la vez que se permitía la obtención de fondos de fuentes privadas (sean de empresas o de ciudadanos). El mismo sistema se aplicaba en el caso de la contratación de espacios audiovisuales (televisión y radio), ya que el Estado otorgaba espacios gratuitos a todos los partidos reconocidos por la Justicia Electoral, al tiempo que daba la posibilidad para contratar espacios a través de recursos propios. Esta última posibilidad generaba disparidades muy importantes en las posibilidades de difusión de los partidos, un fenómeno que se intensificó con el fin del bipartidismo tradicional (lo cual implicó la aparición de nuevos partidos con escasos recursos) y con la emergencia de candidatos de origen empresario, capaces de autofinanciarse en sus costosas campañas.

Por otro lado, la contratación privada de estos espacios dificultaba la transparencia de nuestro sistema de financiamiento. Es posible que los medios de comunicación otorgaran precios diferenciales a los candidatos en base a sus preferencias e intereses, por lo que resultaba imposible precisar los gastos en los que habían incurrido los partidos a la hora de emitir sus mensajes de campaña. Por lo tanto, existió un amplio acuerdo en el Diálogo Político sobre la necesidad de reducir la opacidad y la desigualdad en las campañas electorales. En una transformación estructural de la competencia política, la nueva ley establece que el Estado garantiza a todos los partidos espacios de publicidad en medios audiovisuales (un 50% por igual a todos los partidos, y el 50% restante de forma proporcional a sus últimos resultados electorales).<sup>9</sup> Junto a esto, se prohíbe la contratación privada de estos espacios, que previamente consumía alrededor del 80% de los recursos destinados a las campañas electorales (Astarita, 2009).

Este esquema tampoco es absolutamente novedoso, y rige, con matices en cada caso, en países como Francia, Reino Unido, España, Portugal, México,

9. Este es otro punto modificado en la discusión legislativa: el proyecto original del Ejecutivo distribuía los espacios en un 30% por igual a todos los partidos y en un 70% según sus últimos resultados.

Brasil, Chile y Colombia. Si bien algunos dirigentes opositores criticaron la posibilidad de que el gobierno pueda seguir emitiendo publicidad oficial hasta 15 días antes del comicio, es indudable que la reforma implica una democratización de las campañas electorales al otorgar a los partidos pequeños posibilidades efectivas de competir contra las fuerzas con mayores recursos.<sup>10</sup> Es importante notar, además, que esto reduce la dependencia de los partidos ante los grandes aportantes, volviendo más efectivo el principio democrático de igualdad política de los ciudadanos.<sup>11</sup> A juicio de quien escribe, éste es el aspecto más trascendente (y más valioso) de la reforma sancionada.

#### 4. La implementación de la reforma

Este capítulo se redacta poco antes de la implementación plena de la reforma, con la realización de las primarias de agosto de 2011. Sin embargo, entre este momento y la sanción de la norma debieron sucederse nuevas disposiciones para reglamentar y hacer efectiva la ley. La presidenta de la nación promulgó la ley (Decreto N°2004/2009) vetando parcialmente dos artículos que ampliaban los plazos de los partidos para alcanzar los requisitos por los que mantendrían su personería. A su vez, emitió los Decretos N°935/2010, que establece el uso de tecnologías informáticas en el proceso electoral; el N°936/2010, precisando el funcionamiento del fondo partidario permanente así como las actividades de capacitación e investigación que el Estado sostiene en los partidos; el N°937/2010, que detalla los procedimientos para la constitución de partidos y alianzas; el N°938/2010, estableciendo un Consejo de especialistas para el seguimiento de las elecciones primarias y generales; el N°443/2011, fijando plazos, competencias y procedimientos para la realización de las elecciones primarias; el N°444/2011, que define criterios para la confección de las boletas electorales; y el N°445/2011, determinando los procedimientos para la distribución de la publicidad audiovisual en campañas. Si bien estas normas reglamentarias se concentran principalmente en aspectos de implementación burocrática de la Ley 26.571, también contienen decisiones relevantes y que afectan la distribución de poder entre distintos actores, no sólo partidarios sino también entre poderes del

10. El otro aspecto de la ley que recibió mayores críticas fue la no incorporación de la llamada "boleta única" (ver Straface, 2009).

11. Vale aclarar, a su vez, que la norma sólo autoriza las contribuciones de personas físicas (entendiendo que esto es parte de la libertad individual de apoyar al candidato que se desee), pero prohíbe las contribuciones de empresas.

de un mecanismo complejo, dado que debe garantizarse el cumplimiento de la normativa en un universo de miles de medios de distinto alcance, en una elección para diferentes cargos (nacionales, provinciales, municipales) y por ende donde se cruzan diferentes normativas y órganos estatales de aplicación de las mismas. El Decreto N°445/2011 ha establecido que las provincias que se elijan sus autoridades el mismo día que las nacionales (23 de octubre) quedan adheridas al régimen nacional en materia de publicidad audiovisual, lo cual simplifica el esquema, aunque ha recibido objeciones de algunos opositores que aspiraban a realizar campañas más costosas (como Francisco De Narváez, candidato a gobernador bonaerense). Más allá de estos desafíos de implementación, la Ley 26.571 cambia profundamente la modalidad de las campañas electorales en la Argentina generando, como ya lo han hecho numerosos países, una menor dependencia de los partidos políticos respecto de sus aportantes.

### Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel (2009): *Exposición publicada en Conferencia sobre Reforma Política*, Buenos Aires, Ministerio del Interior de la Nación.

Abal Medina, Juan Manuel y Julieta Suárez Cao (2003): "Análisis crítico del sistema electoral argentino", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, agosto, 14: 125-150.

Astarita, Martín (2009): *Exposición publicada en Conferencia sobre Reforma Política*, Buenos Aires, Ministerio del Interior de la Nación.

Colomer, Josep (2004): *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo*, Barcelona, Gedisa.

De Luca, Miguel (2009): *Exposición publicada en Conferencia sobre Reforma Política*, Buenos Aires, Ministerio del Interior de la Nación.

Escolar, Marcelo (2009): *Exposición publicada en Conferencia sobre Reforma Política*, Buenos Aires, Ministerio del Interior de la Nación.

Jones, Mark R. (2005): "The Role of Parties and Party Systems in the Policy-making Process", *Workshop on State Reform, Public Policy and Policy-making Processes*, Washington DC, Inter-American Development Bank.

Leiras, Marcelo (2007): *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.

Levitsky, Steven y Maxwell Cameron (2003): "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru", *Latin American Politics and Society*, 45(3): 1-33.

Estado (como el Ministerio del Interior *vis à vis* la Justicia Electoral, o incluso al interior de ésta).

La realización de las primarias para candidaturas presidenciales probablemente no tenga mayor impacto en estos comicios de 2011. La recuperación de la imagen de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner ha desalentado a posibles competidores del peronismo, dejándola como única postulante del Frente para la Victoria. En el radicalismo, Julio Cobos y Ernesto Sanz también declinaron sus precandidaturas, por lo cual solamente Ricardo Alfonsín participará de la primaria (Elisa Carrío ha desistido de sumarse). Mauricio Macri, dirigente de PRO y de quien se esperaba una eventual participación en primarias del Peronismo Federal, resolvió presentarse a su reelección como jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por lo tanto, las principales fuerzas políticas no tendrán primarias competitivas para la candidatura presidencial, aunque sí para la elección de diputados y senadores nacionales en numerosos distritos. Vale destacar, además, que algunas provincias (entre ellas la de Buenos Aires) han aprobado legislación similar a la nacional, utilizando primarias para la selección de candidaturas provinciales y municipales.

En cuanto a la fragmentación del sistema partidario, el efecto que deberíamos esperar es una reducción del número de pequeños partidos debido, por una parte, a los requisitos para la constitución y mantenimiento de la personería, y por otra, a la exigencia para acceder a la elección general de un umbral de 1,5% de los votos totales en la primaria. En conjunto, estas medidas desalentarán la fragmentación del sistema partidario, lo cual ya registra una primera verificación: el número de partidos inscritos ha descendido de 656 a 523, según datos preliminares de la Justicia Electoral. Los mayores requisitos para la constitución y mantenimiento de partidos deberían conducir a que los partidos "sobrevivientes" a la reforma posean mayor arraigo y representatividad social, favoreciendo así la institucionalización del sistema partidario. De todas formas, en la medida en que muchos de los partidos que perdieron su personería igualmente no habrían obtenido representación parlamentaria, no está claro que la reforma (tal como fue aprobada por el Congreso) alcance para moderar la fragmentación de los bloques legislativos. Vale notar, por ejemplo, que la mayoría de los países cuenta con otras disposiciones, en los reglamentos legislativos, que exigen una cantidad mínima de miembros por bloque, limitando así la proliferación de pequeños agrupamientos parlamentarios.

El efecto más poderoso de la reforma debería notarse en la publicidad de campaña. Mientras que tradicionalmente los partidos y los candidatos con mayores recursos concentraban el grueso de los mensajes televisivos (mientras que los partidos más pequeños se limitaban a la publicidad de vía pública), la nueva ley establece una mayor paridad en los anuncios audiovisuales. Se trata

- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Roberts, Kenneth (1997): "Structural Adjustment and the Adaptation or Breakdown of Party Systems: A Comparison of Chile, Argentina, Peru, and Venezuela", XX Congreso Internacional de LASA, Guadalajara, México.
- Straface, Fernando (2009): Exposición publicada en *Conferencia sobre Reforma Política*, Buenos Aires, Ministerio del Interior de la Nación.
- Tommasi, Mariano *et al.* (2006): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.

## EL KIRCHNERISMO Y LAS REGLAS DE LA COMPETENCIA ELECTORAL: DECISIONES CRUCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO POLÍTICO

Gerardo Scherlis

### 1. Kirchnerismo y legislación electoral

Hasta el mes de julio de 2009, cuando la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció que desde el gobierno se promovería "una profunda reforma política" (*La Nación*, 9/7/2009), el kirchnerismo había gobernado, se había consolidado como proyecto político y había conseguido un segundo mandato sin promover cambios sustanciales en la legislación electoral. En verdad, hasta ese momento la reforma política no había formado parte de la agenda de los Kirchner ni había merecido mayor atención por parte de figuras relevantes del gobierno. Sin embargo, sería erróneo asumir por ello que en un balance del kirchnerismo no quepa incluir la cuestión de la normativa electoral. Precisamente este capítulo se sostiene sobre la idea de que la relación con la regulación electoral merece un espacio destacado en el análisis de lo que ha sido hasta aquí, junio de 2011, el proyecto político conocido como kirchnerismo.

Esto es así fundamentalmente porque decisiones cruciales de este proyecto involucraron reiteradamente a la legislación electoral, tanto para reformarla en aspectos puntuales como para poner en tensión la interpretación respecto a sus

contenidos. En otras palabras, y este es el argumento de este capítulo, la conformación del kirchnerismo como fuerza política consolidada en el gobierno es incomprensible sin atender a una serie de estrategias que impilaron propuestas innovadoras respecto a la legislación electoral y a las interpretaciones sobre ella hasta entonces vigentes.

A efectos de ilustrar este argumento, el capítulo pone el foco en una serie de decisiones que llevaron a reformar o a lidiar con la cuestión de la regulación electoral en cada uno de los comicios que debió enfrentar el kirchnerismo desde el gobierno. Hacia el final se analizan tres puntos de la reforma electoral sancionada en diciembre de 2009 que resultan relevantes en el marco de la estrategia política kirchnerista.

## 2. Decisiones cruciales sobre legislación electoral

A diferencia de todos sus antecesores desde 1983, quienes con mayor o menor intensidad planearon, promovieron, y en algún caso implementaron, modificaciones significativas en la regulación electoral, tanto Néstor Kirchner durante su período presidencial como Cristina Fernández en sus primeros dos años de mandato no alentaron proyectos amplios de reforma política.<sup>1</sup>

Sin embargo, en cada una de las tres elecciones disputadas desde el acceso al gobierno (2005, 2007 y 2009) el kirchnerismo adoptó decisiones estratégicas que pusieron en cuestión las normas electorales y su interpretación. En la tabla 1 se destacan las más relevantes de estas decisiones, que serán analizadas en los párrafos siguientes.

1. Alfonsín promovió la formación del Consejo para la Consolidación de la Democracia (que incluyó a los partidos políticos). Durante el mandato de Menem se sancionó la ley de cupo femenino e impulsó la reforma constitucional, que incluyó la reelección presidencial inmediata, la elección presidencial en doble vuelta, y la incorporación de un tercer senador. En el gobierno de de la Rúa la cuestión de la reforma política estuvo permanentemente en la agenda; en 2001 se anunció la presentación de un proyecto relativo al sistema electoral y de financiamiento de los partidos, y se anticipó el llamado a una consulta popular sobre el tema.<sup>2</sup> Con Duhalde se aprobó la primera ley de financiamiento político y la de internas abiertas.

Tabla 1  
Decisiones políticas cruciales del kirchnerismo en tensión con normas electorales

Año	Descripción de la decisión	Artículo(s) de la Constitución	Código Electoral	Impacto
2005	Unificación de elecciones legislativas	Nacionalizar la elección - Plebiscito	Arts. 53 y 54 del Código Electoral	SI, Ley 25983
2007	Colectoras	Conformar una coalición amplia	Arts. 60-62 del Código Electoral	No
2009	Adelantamiento electoral con estancamiento económico	Evitar elecciones legislativas - Evitar	Art. 53 del Código Electoral	SI, Ley 26495
	Candidaturas testimoniales	Reforzar listas legislativas - Evitar	Arts. 1 de la Constitución	No
		defecciones	Nacional y 140 del Código Electoral	

## 2.1. 2005: La unificación del calendario electoral para nacionalizar la elección

En 2005 el kirchnerismo adoptó la decisión crucial de reformar el Código Electoral para nacionalizar la elección. Esta atribución dio lugar a que estas elecciones de legisladores nacionales. Esta atribución dio lugar a que estas elecciones se desarrollaran en cada provincia junto a las de autoridades provinciales, pero separadas de las de diputados nacionales de las demás provincias. En el caso extremo, en 2003, se llegó a una insólita situación: legisladores nacionales que cumplirían idénticos períodos fueron elegidos en una sucesión de 14 actos electorales inconexos, que comenzaron el 27 de abril de 2003 en Santiago del Estero y La Rioja, y terminaron el 23 de noviembre en Corrientes, Entre Ríos, San Luis y Tierra del Fuego. Los gobernadores supieron valerse de esta prerrogativa para provincializar las elecciones parlamentarias, de tal modo que los legisladores electos fueran "sus" diputados y senadores, evitando la injerencia del ejecutivo nacional. La decisión del kirchnerismo de unificar los comicios apuntó precisamente a revertir esta situación. Desde su asunción como presidente, en mayo de 2003, Néstor Kirchner se había empeñado en conseguir el respaldo de los jefes provinciales del peronismo.



La unificación de las elecciones legislativas nacionales en una misma fecha buscó darle un carácter nacional a la votación y obligar así a los gobernadores peronistas a definirse explícitamente a favor o en contra del liderazgo presidencial. Con una imagen positiva del gobierno cercana al 60%, la decisión estratégica consistió en presentar la elección como un plebiscito sobre la marcha del gobierno (Calvo, 2005).

La apuesta resultó exitosa. Mientras en los comicios presidenciales de 2003 únicamente tres gobernadores peronistas habían apoyado explícitamente la postulación de Kirchner, la realización de elecciones legislativas en forma unificada llevó en 2005 al alineamiento de la casi totalidad de los gobernadores con el oficialismo nacional. El triunfo del peronismo en la mayoría de las provincias fue así un triunfo del presidente (Oliveros y Scherlis, 2006).

La reforma del CEN para la unificación temporal de las elecciones legislativas nacionales implicó un avance en términos de institucionalidad. En rigor, al momento de su votación en el Congreso el proyecto contó con el apoyo de todos los bloques. Pero más allá de eso, la reforma electoral fue pensada como una herramienta decisiva para que el gobierno pudiera acreditar para sí un triunfo electoral que saneara el déficit de legitimidad derivado del 22% de votos obtenido en 2003 y, también, para encolumnar a los jefes políticos provinciales del peronismo detrás del liderazgo del presidente.<sup>2</sup>

## 2.2. 2007: Listas colectoras para una coalición electoral amplia

El kirchnerismo decidió afrontar las elecciones presidenciales de 2007 conformando una amplia coalición electoral que comprendiera a partidos y facciones enfrentados entre sí en diferentes provincias y municipios. La viabilidad técnica de una coalición con dichas características residió en la utilización sistemática de las así llamadas listas colectoras. En la jerga política argentina se conoce como colectoras a las listas de un partido que, presentando candidatos para una

2. La decisión kirchnerista de enfrentar en 2005 al jefe del peronismo bonaerense, Eduardo Duhalde, la que sería vital para su posterior derrotero político, también generó tensiones en la interpretación de normas electorales constitucionales. La presentación de dos listas de postulantes al Senado, conformadas por dirigentes que se reconocían como parte de un mismo partido político, supuso un abierto desafío al artículo 54 de la Constitución Nacional, según el cual en la elección corresponden "dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos". La UCR presentó una impugnación judicial, pero ésta fue desestimada por la Cámara Nacional Electoral argumentando que, en términos jurídicos, el Partido Justicialista de Duhalde y el Frente para la Victoria de Kirchner conformaban dos entidades diferentes, ambas con derecho a postular candidatos.

categoría de cargos, adhieren y acompañan en la boleta a la lista de otro partido para otro puesto. Por lo general, las colectoras se presentan por medio de nóminas de candidatos a cargos legislativos que adhieren a una misma lista de postulantes para cargos ejecutivos, más visibles para el electorado. El candidato al cargo ejecutivo aparece en diferentes boletas en el cuarto oscuro, acompañado tanto por las boletas de su propio partido como por las de las listas colectoras. Quienes forman las colectoras pretenden aprovechar la popularidad del candidato al cargo ejecutivo para sumar votos a sus propios candidatos. Para quienes aceptan ser acompañados por colectoras, se trata de un modo de mantener el apoyo a su candidatura de partidos y grupos diversos que no están dispuestos a unirse en un único frente electoral, sumando (colectando) votos de esos diferentes sectores. A esto último apeló precisamente el kirchnerismo como instrumento central de su estrategia coalicional. Bajo la fórmula presidencial del Frente para la Victoria (FpV), formada por Cristina Fernández de Kirchner y Julio Cobos, se promovió la presentación de numerosas listas de candidatos a gobernador, diputados, senadores, intendentes y concejales compitiendo entre sí en cada uno de los distritos. De hecho, en cuatro provincias de las ocho en las que se realizaron elecciones nacionales y provinciales en forma simultánea los dos principales candidatos a gobernador pegaron sus boletas a la de la fórmula presidencial del FpV,<sup>3</sup> mientras que en los populosos municipios bonaerenses fue habitual el uso de colectoras por parte de diversos candidatos a intendente; en distritos como Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown y La Plata, tres, cuatro y hasta cinco candidatos llevaron su lista pegada a la boleta presidencial del FpV.

Las colectoras operaron así como el artilugio que permitió incorporar a la coalición kirchnerista a partidos no peronistas (especialmente a los radicales kirchneristas) y contener a las diferentes facciones del peronismo, aunque esos partidos y facciones compitieran entre sí en los diferentes distritos (Levitsky y Murillo, 2008: 18).

Ciertamente el kirchnerismo no fue la primera fuerza política en usar las colectoras. Sin embargo hasta 2003 su utilización había estado limitada a pocos casos sin mayor impacto. La práctica de pegar boletas de diferentes partidos en distintas categorías de cargos se desarrolló sobre la base de una normativa sobre oficialización de boletas que no la contempla expresamente, y que por lo tanto no la prohíbe (al menos en términos explícitos). Las colectoras habían sido de todos modos impugnadas judicialmente en reiteradas ocasiones, frente a lo cual la Cámara Nacional Electoral (CNE) ha ido desarrollando una jurisprudencia

3. En Mendoza el peronista Celso Jaque y el radical César Biffi, en Misiones el ex radical Maurice Closs y el peronista Pablo Tschirsch, en Salta los peronistas Juan M. Urtubey y Walter Wayar, y en Jujuy los peronistas Walter Barrionuevo y Carlos Snopek.

crecientemente restrictiva, exigiendo mayores requisitos para habilitarlas. El argumento de la CNE es simple: el uso de colectoras propicia la confusión del elector, que eligiendo a un candidato para un cargo puede terminar votando a candidatos para otros cargos de un partido diferente sin siquiera advertirlo. En verdad, en muchos casos la confusión del elector es efectivamente el objetivo de quienes forman las listas colectoras.

El kirchnerismo no sólo se valió de esta herramienta en una dimensión sin precedentes; su mayor innovación consistió en verdad en sistematizar esta práctica y en convertirla en un instrumento de fuerte impacto político y electoral.

### 2.3. 2009: Adelantamiento electoral y candidaturas testimoniales

También ante las elecciones legislativas de 2009 el kirchnerismo adoptó decisiones cruciales que involucraron en forma directa a la normativa electoral.

La primera de estas decisiones se relacionó, una vez más, con el calendario electoral. Aunque de acuerdo a la reforma antes citada la renovación legislativa debía llevarse a cabo el cuarto domingo de octubre, en el mes de marzo de 2009 el gobierno, encabezado ahora por Cristina Fernández de Kirchner, anunció un proyecto para adelantar los comicios al 28 de junio. En este caso el anuncio oficial aludió a la crisis financiera internacional, a sus potenciales efectos sobre nuestro país y a la consecuente necesidad de acortar la campaña electoral para dedicar todos los esfuerzos y capacidades a afrontar el impacto de esta crisis. El adelantamiento, no obstante, respondió al objetivo de afrontar los comicios fuera de un contexto de estancamiento o recesión. La oposición denunció la maniobra y se abroqueló en contra de la iniciativa. Pero el oficialismo hizo valer el número de sus bloques para aprobar el proyecto en el extraordinariamente breve lapso de once días desde su envío al Congreso.

El triunfo legislativo del kirchnerismo implicó un retroceso en términos de institucionalidad. Mientras en 2005 se había ratificado por consenso la necesidad de establecer por ley un calendario electoral inalterable que diera previsibilidad a los actores, se imponía ahora el número para, a partir del cálculo electoral del oficialismo, dar marcha atrás en este terreno.

Otra decisión crucial en el marco de las elecciones legislativas de 2009 fue la presentación de candidatos sin voluntad de asumir los cargos para los cuales se postularon. La medida apuntaba, en primer lugar, a mostrar que los más importantes dirigentes del proyecto de gobierno, comenzando por su principal líder, el entonces ex presidente Néstor Kirchner, apoyaban las listas legislativas del gobernante FPV, de tal modo que la renovación parlamentaria se planteara, tal como había ocurrido en 2005, en términos de un plebiscito. Para la opción y gran parte de la prensa, que denominaron a estas candidaturas como

testimoniales, el objetivo del gobierno era confundir y engañar a los votantes, proponiendo candidatos que no asumirían sus cargos.

Tal como ocurría con las colectoras, la postulación de candidatos testimoniales tenía precedentes en la Argentina reciente. Pero también en este caso el kirchnerismo dio a la práctica una nueva dimensión. La presentación de candidatos testimoniales en 2009 fue distinta a los anteriores porque se trató de una táctica manifiesta y planificada desde la cuspide del gobierno nacional. Por primera vez se hacía público que en las listas habría postulantes que prestarían su nombre a efectos de, como se dijo entonces, defender el proyecto, pero que no asumirían los cargos para los cuales serían electos. Además, mientras en la mayoría de los casos anteriores los candidatos testimoniales habían sido funcionarios designados (ministros, como Anibal Fernández en 2003 o Tomada en 2007, o a cargo de agencias gubernamentales, como Sergio Massa en 2005), en este caso las candidaturas fueron también encarnadas por gobernantes en ejercicio y con dos años por delante para la finalización de sus mandatos. Tal como el gobernador Daniel Scioli (en la lista de diputados nacionales) y casi cincuenta intendentes del FPV de la misma provincia de Buenos Aires (en las nóminas de concejales),<sup>4</sup> la decisión política del kirchnerismo de forzar al gobernador y a los intendentes a encabezar las listas de candidatos tuvo por objeto no sólo congregar el apoyo espontáneo de los votantes a través de la incorporación de nombres con arraigo popular, sino también garantizar que estos gobernantes, con fuerte despliegue territorial, volcaran todo su esfuerzo en apoyo a las listas del FPV y se abstuvieran de acordar con listas de otros candidatos, en particular con las de UNIÓN PRO, del también peronista Francisco Narváz (De Luca y Malamud, 2010).

En este caso, la CNE debió expedirse ante una impugnación presentada por

partidos opositores y apoyada por un importante núcleo de constitucionalistas ("Juristas piden prohibir los candidatos testimoniales", *La Nación*, 28/5/2009). La sentencia, que contó con el voto de los jueces Rodolfo Munné y Santiago Corneira, aceptó las candidaturas. Para ello, los magistrados se dieron por satisfechos con la respuesta que obtuvieron de los dos candidatos impugnados (el propio Scioli y el entonces jefe de gabinete de ministros Sergio Massa), quienes manifestaron tener voluntad de "eventualmente" asumir el cargo, sin perjuicio de ejercer todos los derechos garantizados por la Constitución Nacional y las leyes. En minoría, el juez Alberto Dalla Via votó en sentido contrario, argumentando que este tipo de candidaturas violaban el artículo 1 de la Constitución Nacional en la medida en que tendían a disolver el vínculo entre representantes y

4. Julio Burdman (2010) recuerda dos antecedentes: los gobernadores de Santiago del Estero, Carlos Juárez, y La Rioja, Ángel Aza, ambos candidatos a senadores nacionales durante el transcurso de sus mandatos, en 2001 y 2005, respectivamente.

representados, efectivizando una verdadera quiebra del sistema representativo. A partir de ello, el voto de Dalla Vía finaliza sugiriendo que el poder legislativo realice las "ajustes normativos necesarios para evitar este tipo de situaciones en el futuro" (fallo 4168/09); en otras palabras, que legisle inhabilitando las candidaturas testimoniales.

Pasada la elección, constitucionalistas y políticos de la oposición afirmaron que los testimoniales podrían ser punibles por el delito de "engaño al electorado", establecido en el artículo 140 del CEN. La Justicia Electoral rechazó de todos modos la acción iniciada, por entender que no había habido artimaña alguna.

Podría decirse que la decisión de promover las candidaturas testimoniales no resultó exitosa en la medida en que la lista del FpV de diputados nacionales en la provincia de Buenos Aires resultó derrotada por la que encabezó Francisco de Narváez. En cualquier caso, lo cierto es que la postulación de candidatos testimoniales implicó una decisión crucial del kirchnerismo que, por medio de otra práctica innovadora, forzó los límites de la legislación electoral y dio lugar a un intenso debate tanto sobre la interpretación de la normativa como sobre la conveniencia de reformarla.

### 3. La reforma electoral y la continuidad del proyecto kirchnerista

La reforma aprobada a fines de 2009 mediante la ley 26571 introdujo importantes cambios en diferentes aspectos del proceso electoral (véase el capítulo de Martín Alessandro). Por la amplitud de esta iniciativa, pero sobre todo porque sus hasta ahora incipientes efectos tienen poco que decir sobre lo que ha sido hasta aquí el kirchnerismo, no será analizada en este capítulo. Hay no obstante tres puntos específicos de esta ley que merecen destacarse si de lo que se trata es de pensar en el modo en que las nuevas reglas han sido diseñadas considerando la estrategia de un proyecto político.

Primero, la prohibición de la compra de espacio publicitario en medios audiovisuales durante la campaña electoral y su reemplazo por un sistema de distribución estatal de dichos espacios podría verse como una medida que apunta a promover equidad en la competencia, a tono con la legislación comparada más avanzada en este campo. Pero en las circunstancias actuales resulta un cepo para los opositores, especialmente para aquellos que cuentan con recursos económicos (como es el caso del vencedor del kirchnerismo en 2009, De Narváez). Los fines proclamados por la norma son de hecho incompatibles con las sumas crecientemente millonarias que el oficialismo ha destinado para publicidad del partido de gobierno a través de lo que se conoce como pauta oficial. A ello debe sumarse

el uso de una vasta estructura de medios públicos que funciona también como aparato de propaganda del FpV. En este sentido, el kirchnerismo ha agudizado una práctica tradicional de la política argentina, como es la fusión entre las estructuras estatales y las del partido de gobierno. En verdad, no sólo el área de medios públicos funge como estructura de propaganda, sino que pocas agencias estatales han quedado exentas de servir como fuente de recursos organizativos y materiales para el funcionamiento del partido de gobierno. En ese contexto, la prohibición de compra de espacios publicitarios para los partidos durante la campaña termina forjando un campo de juego inclinado, en el que el oficialismo cuenta con una ventaja decisiva.

En otro orden, la reforma ha convalidado el uso de las listas colectoras. Resolver el problema de una confusa oferta electoral ha sido uno de los objetivos centrales declarados por la flamante ley. Con respecto a las colectoras, desde el mismo gobierno se había señalado en un primer momento que la nueva normativa, aun sin prohibirlas en forma expresa, las había tornado técnicamente imposibles.<sup>5</sup> Sin embargo, y mientras el FpV hacía pública su decisión de concurrir a la elección de 2011 en la provincia de Buenos Aires utilizando colectoras, la interpretación gubernamental se modificó. Este cambio en la interpretación se cristalizó legalmente mediante el decreto 443 del 14 de abril de 2011, reglamentario de la ley 26571. Este decreto habilita expresamente las colectoras (a las que denomina "listas de adhesión"), permitiendo incluso que diferentes alianzas que hayan concurrido a las elecciones primarias en forma separada compartan luego una misma boleta en los comicios generales. De este modo se abre una nueva ronda de alianzas hasta la fecha de oficialización de las boletas para la votación general, esto es, obviamente, después de las primarias. El decreto va incluso a contramano de las restricciones a la oficialización de colectoras que en los últimos años había impuesto la Cámara Nacional Electoral por vía jurisprudencial, al exigir que los partidos involucrados formalizaran una alianza en al menos alguna categoría de cargos a elegir. Con el nuevo decreto ya no rigen estas limitaciones, por lo que la conformación de listas colectoras se torna más sencilla. El kirchnerismo tomó así la decisión de privilegiar la subsistencia de las listas colectoras frente al objetivo proclamado en la reforma de hacer más clara y ordenada la oferta electoral.

Finalmente, un punto que se ha revelado importante pese a la escasa atención recibida es la imposibilidad de integrar la fórmula presidencial luego de realizadas las primarias. De acuerdo a la ley, en las primarias abiertas y

5. Todavía en febrero de 2011 el apoderado del PJ, diputado Jorge Landau, afirmaba que las colectoras estaban prohibidas bajo el nuevo régimen: "En el PJ admiten que las colectoras están prohibidas, pero buscan la fórmula para usarlas" (*Ambito*, 9/2/2011).

## Bibliografía

- Burdman, Julio (2010): "Alfas, ranas y testimoniales: la cultura política de las elecciones legislativas de medio término en Argentina", *Revista POSTData*, 15(1): 33-74.
- Calvo, Ernesto (2005): "Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto", *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, 25(2): 153-160.
- De Luca, Miguel y Andrés Malamud (2010): "Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político", *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, 30(2): 173-189.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2008): "Argentina: From Kirchner to Kirchner", *Journal of Democracy*, 19(2): 16-30.
- Mustapic, Ana María; Gerardo Scherlis y María Page (2011): "De colectoras, espejos y otras suilizas", *Documento de políticas públicas Nº 90*, CIPPFC, Oliveros, Virginia y Gerardo Scherlis (2006): "Reformas políticas: internas abiertas obligatorias y unificación electoral en las elecciones de 2005", en Isidoro Cheresky (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 361-389.

obligatorias compiten las fórmulas presidenciales completas, sin que estas puedan luego alterarse. Esto supone una seria limitación para la formación de coaliciones electorales, y difiere de lo que ocurre en Estados Unidos y en Uruguay, donde las primarias definen únicamente al candidato presidencial, de tal modo que la selección del postulante a vicepresidente permite recomponer o ampliar la coalición luego de las primarias.

La disposición según la cual en la interna deben presentarse las fórmulas completas quedando imposibilitados de competir para cualquier cargo los miembros del binomio derrotado es especialmente inconveniente para la construcción de frentes electorales. Esta cláusula en apariencia inocua tiene, como lo muestra el proceso electoral de 2011, un efecto disuasorio sobre la conformación de un frente opositor que podría utilizar la primaria para dirimir la candidatura presidencial.

## 4. Conclusiones provisionales

Con la regulación electoral, el kirchnerismo tuvo una relación tan intensa como controversial. Durante sus primeros seis años al frente del gobierno nacional esto fue así sobre todo a partir de decisiones que si bien no implicaron reformas sustanciales de la legislación, si supusieron la adopción de herramientas electorales cuya legalidad podía ser, y en ocasiones fue, seriamente cuestionada. Estos instrumentos —más allá de su efectividad— fueron considerados cruciales para el logro de objetivos electorales de primer orden, vitales para la consolidación del proyecto. Mientras alguna de estas medidas, claramente la unificación y determinación legal del calendario de votación, tendió a fortalecer la institucionalidad de los procesos electorales, la mayoría de ellas, aun cuando no violaran en forma abierta la legalidad, alejaron la precariedad y abonaron la imprevisibilidad de las reglas del juego político. En esa línea se inscriben el uso sistemático de colectoras y las candidaturas testimoniales.

A la hora de plantear una amplia reforma política, tal como la establecida por la ley 26571, el kirchnerismo supo conservar y ampliar el margen de manobra necesario para sostener prácticas que se demostraron eficaces para su éxito electoral, mientras por otra parte avanzó en limitar el margen de acción de sus actuales y eventuales competidores.

## GOBIERNO NACIONAL, GOBERNADORES E INTENDENTES EN EL PERÍODO KIRCHNERISTA

*Germán Lodola*

En este capítulo mostraremos cómo tres factores afectaron la relación política entre el gobierno nacional, los gobernadores y los intendentes en el período kirchnerista: las instituciones fiscales, la política tributaria y la política financiera. Respecto del primer factor, asistimos a una etapa en la que se introdujeron pocos cambios relevantes en las instituciones del federalismo fiscal. Esos cambios, sin embargo, tendieron a reforzar la autoridad de la Nación sobre las provincias y municipios. En relación a la política tributaria, se observó una tendencia iniciada en los años noventa hacia la centralización de impuestos y tasas escasamente coparticipados con los niveles inferiores de gobierno. En el contexto de un ciclo económico expansivo, gran parte de esos recursos "extraordinarios" fueron utilizados para aceitar vínculos políticos con los intendentes sorteando, muchas veces, la influencia de los gobernadores. El mecanismo predominante fue la inversión en obra pública. Si bien este mecanismo no era nuevo, las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández perfeccionaron eficientemente su uso. El tercer factor que afectó la dinámica política entre los poderes ejecutivos de las tres esferas de gobierno fue el canje y la reestructuración de la deuda pública que transformó a la Nación en el principal acreedor de las provincias. El gobierno nacional pasó entonces a manejar el desahogo financiero de los gobiernos subnacionales mediante el control de la refinanciación de sus obligaciones y capacidad de endeudamiento. Este factor, no obstante, fue también en gran parte

heredado. Paradójicamente, un instrumento de política diseñado por el gobierno de Eduardo Duhalde para enfrentar el colapso financiero terminó sirviendo a los intereses políticos del kirchnerismo.

## 1. Instituciones fiscales

Si bien las modificaciones introducidas a las instituciones fiscales en los casi ocho años de gobierno kirchnerista fueron escasas, éstas reforzaron la autoridad del Poder Ejecutivo *vis à vis* las provincias y municipios. Aquí se destacan un intento fallido de reforma del actual régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).

El gobierno había asumido el compromiso de avanzar sobre estas cuestiones en un acuerdo *stand by* firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2003. Una serie de condicionamientos institucionales y dificultades políticas coyunturales hicieron que la reforma de la coparticipación fuera rápidamente archivada y nunca llegara al Congreso. Entre los primeros debe mencionarse que una nueva CFI, como lo determinó un poderoso bloque de representantes del interior en la Asamblea Constituyente de 1994, exige para su trámite un previo acuerdo marco entre la Nación y todos los gobernadores que debe ser refinanciado por cada una de las legislaturas provinciales. Esto era entonces (y continúa siendo hoy) virtualmente imposible de alcanzar debido a la complejidad del sistema de coparticipación y al hecho de que ningún gobierno está dispuesto a recibir menos recursos de los que obtiene en el régimen vigente. Por lo tanto, lo que se discutía en los borradores de reforma de aquellos años no era la modificación de la masa coparticipable, sino cómo repartir el excedente de la recaudación. Entre las razones vinculadas con la coyuntura política debe citarse el enfrentamiento que por entonces mantenían Kirchner y Duhalde por la conducción del Partido Justicialista, máxima herencia electoral de los gobernadores peronistas. Varios líderes provinciales, incluidos Mario Das Neves, José Manuel de la Sota, Jorge Obeldi, Juan Carlos Romero y Carlos Verna, miraban con recelo el armado político "transversal" que proponía Kirchner y el intento de desplazar al duhaldisimo del control del partido. Estos gobernadores dejaron traslucir en más de una oportunidad que presionarían a sus legisladores en el Congreso para que votasen en contra de una nueva CFI.

Con la coparticipación trabada en varios frentes, el gobierno decidió avanzar sobre el segundo de los compromisos asumidos ante el FMI: la responsabilidad fiscal. Este era un tema que al organismo le interesaba especialmente porque garantizaba que no se desviarían fondos destinados a pagar la deuda con los bonistas y los organismos internacionales de crédito (OIC). La responsabilidad

fiscal también era importante para el gobierno nacional porque con su aprobación daba una señal al fondo en medio de la batalla que libraba por la deuda en *default*. El objetivo de la LRF, sancionada en agosto de 2004 apenas dos meses después de que fuera remitida al Congreso, era controlar la expansión del gasto público y el endeudamiento estableciendo metas fiscales en relación a ciertos indicadores numéricos.<sup>1</sup> Respecto del gasto, la ley dispone que la tasa de incremento nominal del gasto primario de la Nación y las provincias (excluidos los gastos atados a financiamiento de OIC y los gastos de capital destinados a infra-estructura social básica) no puede superar la tasa estimada de aumento del PIB. En relación al endeudamiento, establece que los servicios de la deuda provincial no pueden superar el 15% de los recursos corrientes (deducidas las transferencias por coparticipación a los municipios). Estos criterios naturalmente reducen la capacidad de los gobernadores para definir prioridades de gasto, y especialmente limitan el uso de los recursos públicos para financiar gastos corrientes. Además, la LRF refuerza la autoridad del gobierno nacional en tres sentidos. Primero, como veremos más adelante, faculta al Poder Ejecutivo para establecer acuerdos bilaterales con las provincias (una manera de dividir cualquier eventual frente de gobernadores) sobre la renegociación de sus pasivos y el acceso a financiamiento. Segundo, excluye a las jurisdicciones que no adhieren a la ley de la posibilidad de recibir asistencia financiera de la Nación. Tercero, confiere poder de veto al

gobierno nacional en el órgano encargado de imponer sanciones a las provincias que incumplan la normativa.<sup>2</sup>

La LRF entró en vigencia en enero del 2005 con la adhesión de 21 provincias. Como se esperaba, los resultados fueron inicialmente decepcionantes: la mayoría de los gobiernos provinciales no pudieron cumplir con los criterios numéricos establecidos en la ley. Frente a este escenario, el gobierno nacional contó con el apoyo del Congreso para reformar año tras año la LRF de forma de dejar sin efecto los topes al gasto y el endeudamiento.

1. Al tratarse de una ley de adhesión, vale decir que las provincias podían adherirse o no, la LRF no requiera de un acuerdo previo con los gobernadores. Esto facilitó su tratamiento en el Congreso.

2. Las sanciones involucran la restricción de beneficios impositivos nacionales y la suspensión de transferencias nacionales (excluyendo la coparticipación) y de autorizaciones para contraer nuevas deudas. El FMI acabó rechazando la ley porque no preveía sanciones directas (partimoniales y penales) para los gobernadores y funcionarios que se endeudasen o gastasen más de lo permitido. De esta manera, el gobierno debió pedir un *wavier* (perdón) por no cumplir con las pautas del acuerdo *stand by*.

## 2. Política tributaria

El kirchnerismo tampoco introdujo cambios estructurales significativos en materia impositiva, aunque fue muy activo en la concesión de excepciones o créditos a sectores y actividades económicas específicas. No obstante, procuró centralizar la recolección de impuestos y tasas escasa o nulamente coparticipados con las provincias. Entre ellos se destacan el impuesto a los débitos y créditos bancarios (o impuesto al cheque) y las retenciones a las exportaciones agropecuarias. Ciertamente, la decisión inicial de incorporar estas fuentes de recursos no correspondió a los gobiernos kirchneristas, pero éstos lograron reunir las mayorías legislativas necesarias para prorrogar su vigencia hasta la actualidad.<sup>3</sup>

La Ley de Competitividad que creó el impuesto al cheque disponía que el total de la recaudación tuviera como afectación específica la preservación del crédito público y la recuperación de la competitividad de la economía. Este destino específico fue modificado en 2006 por el Congreso, asignándose el 70% a la Nación a fin de contribuir a consolidar la sustentabilidad del programa fiscal y económico del gobierno nacional y el 30% a las provincias con arreglo a la CFI. La oposición intentó repetidas veces modificar el sistema de reparto para que el tributo fuera plenamente coparticipado. En 2010 estuvo cerca de lograrlo cuando la reforma del impuesto al cheque recibió media sanción en el Senado y aprobó el dictamen en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara baja. Sin embargo, el kirchnerismo logró bloquear su tratamiento en la Comisión de Presupuesto y jamás aterrizó en el recinto.

El desenlace de la disputa por las retenciones es tal vez más conocido. Inicialmente, estos recursos estaban excluidos del reparto con las provincias. En medio de las presiones desencadenadas por el conflicto con el campo, el gobierno nacional anunció que los fondos obtenidos con las retenciones móviles superiores al 35% serían utilizados para financiar la construcción de centros de salud, viviendas populares y caminos rurales. Esta decisión no fue bien recibida por los ruralistas y algunos gobernadores e intendentes díscolos. Una vez que la resolución 125 fue rechazada por el Senado, el gobierno emitió un decreto para crear el Fondo Federal Solidario. Se estableció que el 30% de la suma percibida por derechos de exportación de soja sería girado automáticamente a las provincias que adhiesen al fondo para financiar obras de infraestructura. Se determinó, además, que cada provincia recibiría un porcentaje con arreglo a la CFI y que la falta de

3. El impuesto al cheque fue reintroducido por el gobierno de la Alianza en 2001 con la denominada Ley de Competitividad, mientras que la autoridad para fijar el valor de las retenciones fue delegada al Poder Ejecutivo por el Congreso a través de la Ley de Emergencia Económica en 2002.

adhesión de una provincia incrementaría proporcionalmente los porcentajes de las adheridas. El gobierno también dispuso que las provincias debían redistribuir el 30% de lo percibido con sus respectivos municipios. De esta manera, la creación del fondo atendía los reclamos de algunos gobernadores que adherían a la postura del campo al tiempo que fomentaba el encolumnamiento político de los intendentes. Varios jefes provinciales opositores como Hermes Binner y Jorge Sapag terminaron adhiriendo al fondo: el primero porque no tenía opción, dado que negarse hubiera significado que su provincia contribuyera al fondo sin recibir nada a cambio; y el segundo porque gobernaba una provincia no sojera. En cuanto a los intendentes, la mayoría celebró la medida porque representaba un ingreso significativo para las arcas comunales.

Estos recursos extraordinarios sirvieron a varios propósitos del gobierno. Uno de ellos consistió en sumar apoyos políticos a nivel municipal sorteando, en ocasiones, la influencia de los gobernadores. La idea era ganar presencia territorial en los grandes aglomerados urbanos (en las provincias pequeñas los gobernadores continuaron siendo los intermediarios entre el poder central y el local) a través de la inversión pública en infraestructura. En las provincias gobernadas por la oposición o por un aliado díscolo, esto implicaba encumbrar líderes locales que eran muchas veces adversarios de los gobernadores. La estrategia de apuntar al territorio puenteando a la gobernación era una estrategia audaz, pero de ninguna manera era una estrategia nueva. Carlos Menem lo había intentado cuando procuró sumar voluntades entre los intendentes para avanzar la posibilidad de una segunda reelección. En aquella oportunidad el mecanismo había sido otro. Con pocos recursos para distribuir, Menem intentó modificar el esquema de transferencias federales para que una porción de la coparticipación vaya directamente a los municipios.<sup>4</sup> La idea de "municipalizar" las transferencias contó con el apoyo de varios jefes comunales de diferentes partidos políticos, pero fue abiertamente rechazada por los gobernadores peronistas. Así, el proyecto fue girado al Senado pero nunca llegó a tratarse.

El gráfico 1 muestra la evolución, en millones de pesos constantes de 2006, de la inversión pública directa del gobierno nacional en los municipios. Como puede apreciarse, existe un fenomenal crecimiento del flujo de inversión en el período kirchnerista. En efecto, entre 1995 y 2002 la inversión anual apenas promedió \$41 millones a una tasa de crecimiento del 16%. Se observa que desde 2003 las transferencias a los municipios se multiplicaron por más de 80.

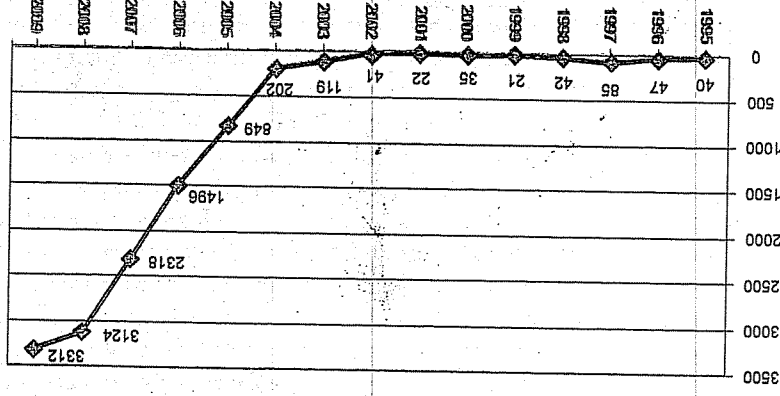
4. Recuérdese que el federalismo fiscal argentino contempla la asignación de transferencias federales a las provincias, y sólo a través de ellas a los municipios. Menem pretendía deducir el 15% de la masa coparticipable para que sea automáticamente asignado a las intendencias.

Es decir, en términos reales, se incrementaron en un 8,018% a una tasa anual promedio superior al 108%.

El Ministerio de Planificación Federal concentró cerca del 80% del total de las inversiones, seguido por el Ministerio de Desarrollo Social con aproximadamente el 8%. De aquel 80%, poco más de la mitad fue utilizada para la construcción de viviendas y cerca del 10% para infraestructura social básica. En un número importante de casos, la inversión del gobierno nacional en obra pública duplicó o triplicó el presupuesto de las intendencias. Es decir, se trató de planes que no podían emularse con las ajustadas arcas de los gobiernos provinciales y excedía por mucho la capacidad de las comunas que tenían escaso margen para aumentar sus ingresos. Respecto de la variación regional, la provincia de Buenos Aires obtuvo cerca del 80% de las inversiones, mientras que sólo Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Santa Fe y Chaco superaron el 1%.<sup>5</sup> Este dato sugiere que el gobierno concentró su estrategia en disciplinar a los caudillos peronistas del conurbano. No obstante, la operación trascendió los límites territoriales de la provincia y del PJ intentando encolumar líderes de otros distritos y partidos incluyendo radicales y movimientos vecinalistas.

Gráfico 1

Inversión pública del gobierno nacional en los municipios, 1995-2009



Nota: Millones de pesos constantes de 2006.

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos Nacionales y Cuentas de Inversión.

5. En términos per cápita, los más beneficiados fueron los habitantes de Chubut (\$101), seguidos por los de Buenos Aires (\$86) y Santa Cruz (\$65). En el otro extremo, la Ciudad de Buenos Aires fue el distrito que menos recibió con \$3,5 per cápita.

### 3. Política financiera

Durante los años ochenta y primera mitad de los noventa, las provincias recurrieron a tres fuentes principales de financiamiento para cubrir sus déficit fiscales crónicos: la toma de préstamos con los bancos provinciales, la consolidación de deudas salariales y previsionales, y la postergación de pagos a empleados públicos y proveedores. A partir de 1995, el gobierno de Menem implementó una serie de medidas orientadas a contener el endeudamiento y el gasto provincial excesivo incluyendo la privatización de los bancos y empresas públicas provinciales, y el traspaso de las cajas previsionales a la Nación. Estas medidas privaron a la mayoría de las provincias de un mecanismo de acceso rápido al crédito de corto plazo necesario para financiar sus gastos corrientes, en especial el pago de salarios a la abultada foja de empleados públicos. Los gobiernos provinciales comenzaron entonces a financiar mediante préstamos con la banca privada, generalmente en moneda extranjera, con altas tasas de interés y cortos plazos de repago, utilizando como garantía la afectación de recursos provenientes de la CFI. También recurrieron, aunque en menor medida, a préstamos de mediano plazo con los OIC y a la emisión de títulos públicos. Así, el stock de deuda provincial aumentó a una tasa anual promedio de 18% entre 1996 y 2001. La asfía financiera provocada por los altos servicios de las obligaciones y el cierre de los mercados financieros de crédito hizo que muchas jurisdicciones apelasen a la emisión de cuasi monedas como método para cubrir los gastos administrativos. Con esta estructura de endeudamiento, las provincias enfrentaron el fin de la convertibilidad y el *default* declarado por el Estado nacional.

A comienzos de 2002, el gobierno de Duhalde y un conjunto de provincias acordaron llevar adelante un programa de reestructuración voluntaria de la deuda pública provincial. La deuda elegible, títulos públicos emitidos bajo legislación argentina, fue canjeada por títulos del Tesoro Nacional a 16 años de plazo devaluados a un interés del 2% sobre el capital actualizado por el coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), y garantizados con la afectación de un máximo del 15% de los recursos coparticipables.<sup>6</sup> Paralelamente, el gobierno nacional creó una fuente de endeudamiento interno para las provincias que continúa aplicándose en la actualidad. Financiado con recursos del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), los denominados Programas de Asistencia Financiera (PAF) constituyen acuerdos bilaterales a través de los cuales una provincia accede a financiamiento de la Nación para atender su déficit financiero y los servicios de amortización de la deuda pública correspondientes al año en curso. El gobierno también asumió el pago de los préstamos con los OIC.

6. El proceso de canje reestructuró alrededor del 53% de la deuda pública provincial.

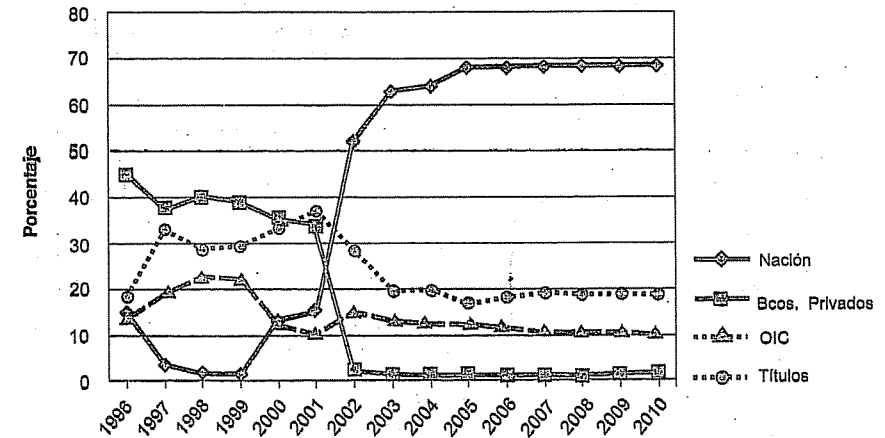


Los montos cancelados fueron consolidados y transformados en préstamos bajo las mismas condiciones establecidas para los desembolsos de los PFO. A cambio de recibir ayuda financiera, las provincias se comprometieron a reducir el déficit fiscal y la deuda flotante, suspender la emisión de cuasi monedas y presentar información sobre las finanzas públicas con cierta periodicidad y desagregación. Adicionalmente, fueron impelidas de contraer nuevo endeudamiento con entidades financieras, salvo que éste cumpla con ciertos requisitos y sea expresamente aprobado por el Ministerio de Economía.

Desde el punto de vista financiero, el proceso de canje y reestructuración de la deuda provincial permitió que las jurisdicciones regularizaran sus obligaciones y mejoraran el perfil de los vencimientos. En términos políticos, este proceso afectó la dinámica de la relación Nación-provincias. Concretamente, el refinanciamiento de la deuda a través del FFDP se transformó en un poderoso instrumento que el kirchnerismo utilizó para aceitar el armado de alineamientos políticos (y electorales) con los gobernadores —antes que con los intendentes— más allá de sus etiquetas partidarias. Veamos por qué esto fue posible.

El gráfico 2 presenta la evolución de la estructura de la deuda provincial entre 1996 y 2010. Como puede apreciarse, la composición de la deuda cambió radicalmente por efecto de la reestructuración implementada en 2002. El acreedor principal de las provincias en el período anterior al canje era el sector privado, con un promedio cercano al 69% (entre préstamos y títulos públicos) del total de las obligaciones. El resto de la deuda correspondía a los OIC (17%) y al Estado nacional (8,3%). Luego de la reestructuración, la Nación pasó a ser el principal acreedor de las provincias promediando cerca del 65% del stock de deuda en el período 2002-2010. La mayor parte de esta deuda provenía del endeudamiento concertado a través del FFDP (60%), mientras que el resto correspondía a préstamos del gobierno nacional vía los PFO, bonos por el canje de cuasi monedas y obligaciones con el Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional (FFIR). En forma adicional, las provincias estaban endeudadas con los OIC (12,2%) y el sector privado (23,2% entre bancos comerciales y bonos provinciales que no aceptaron el canje).

**Gráfico 2**  
Evolución de la deuda provincial por acreedor, 1996-2010



Nota: Las deudas con la Nación incluyen las contraídas con el Tesoro Nacional a través del FFDP, FFIR y PFO. La deuda consolidada no se grafica dado su peso marginal (promedio 2,7%) en la estructura global.

Fuente: Secretaría de Relaciones Fiscales con las Provincias, Ministerio de Economía.

Haciendo de la necesidad virtud, las administraciones kirchneristas aprovecharon el dominio financiero de la Nación para aumentar la presión política sobre los gobernadores. La asistencia del gobierno nacional a través del FFDP y los PFO se limitó a refinanciar parte de las amortizaciones correspondientes a un ejercicio, debiendo así las provincias renegociar las condiciones de acceso al programa cada año. Es decir, no se trató de una reestructuración de la deuda a plazos razonables, sino de un mecanismo para cubrir el faltante de caja en el corto plazo. Como la normativa no establece reglas claras para acceder al refinanciamiento, el gobierno contó con autoridad discrecional para determinar cuánto, en qué momento y a qué provincias se asignaban los fondos. La estrategia fue siempre evitar refinanciamientos a largo plazo, que si bien desahogarían los presupuestos provinciales, a la vez menguarían la capacidad de presión sobre los gobernadores. De esta manera, los fondos usualmente se asignaron a cuentagotas luego de negociaciones bilaterales en las que los mandatarios del Interior se comprometían a brindar apoyo político al gobierno nacional.

Es importante notar que la capacidad del gobierno para garantizarse dicho apoyo fue condicional a dos factores: la solvencia fiscal de las provincias

y el peso relativo del FFD<sup>R</sup> en la estructura de sus deudas. La dependencia financiera del gobierno central aumentó con la insolvencia fiscal y el mayor peso del FFD<sup>R</sup>. Con relación al primer factor, digamos que superada la crisis de 2001, virtualmente todas las jurisdicciones transitaron un período de inusitada solvencia fiscal debido al crecimiento significativo de los ingresos tributarios propios y coparticipados y una política salarial restrictiva. Sin embargo, a partir de 2005, las provincias perdieron capacidad de ahorro. Por un lado, los ingresos comenzaron a crecer menos que en el pasado, convergiendo a una tasa similar a la del PBI. Por otro lado, los gobernadores tuvieron que atender las presiones salariales de los empleados públicos incrementadas por aumentos concedidos a nivel nacional. Aquí se destaca el impacto de la Ley de Financiamiento Educativo y los convenios colectivos de los empleados del sector público nacional.<sup>7</sup> Respecto del endeudamiento con el FFD<sup>R</sup>, sólo un pequeño grupo de jurisdicciones que mayormente no habían ingresado al canje ni adherido a los FFO (Ciudad de Buenos Aires, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero) podían de alguna manera liberarse de la presión financiera ejercida por el gobierno nacional. Para el resto de las provincias, el FFD<sup>R</sup> representaba, en promedio, alrededor del 67% de sus deudas. En algunos casos como Jujuy, Formosa y Río Negro, dicho promedio era superior al 80%.

A mediados del 2010 el gobierno anunció el Plan Federal de Desendementamiento de las Provincias (FFDP). Este plan otorga a las jurisdicciones un período de gracia de 18 meses y refinancia a una tasa fija del 6% anual durante 20 años cerca del 88% de la deuda provincial con la Nación. Esta hace frente al menor pago de las provincias cobrando parcialmente los servicios de la deuda de los meses de gracia con el acumulado de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que suman casi \$10.000 millones. Desde el punto de vista financiero, el FFD<sup>R</sup> representará para las provincias participantes una quita de la deuda que mantienen con la Nación y al mismo tiempo un significativo ahorro por el diferimiento de plazos y reducción de la tasa de interés cercano a \$8.800 millones. Según estimaciones privadas, la pérdida de ingresos para la Nación sería más ventajosa que la eventual coparticipación del impuesto al cheque (lo que representaría una pérdida de alrededor de \$14.300 millones). Políticamente, con esta medida el gobierno procuró quitarle protagonismo al Congreso, que se apresaba a tratar un proyecto similar del senador justicialista pampeano Carlos Verna. Adicionalmente, esta jugada libera a los gobernadores de las presiones de caja con la vista puesta en las elecciones de 2011.

7. Existe una diferencia sustantiva entre lo que representa un aumento salarial para la Nación y para las provincias: el gasto en sueldos representa alrededor del 10% del presupuesto nacional y cerca del 55%, en promedio, de los presupuestos provinciales.

#### 4. Conclusiones

¿Cuáles son las perspectivas a futuro de la relación entre el gobierno nacional, los gobernadores y los intendentes? En primer lugar, si como parece el kirchnerismo logra sortear con éxito la elección de este año y Cristina Fernández es reelecta, paradójicamente el gobierno deberá encarar la negociación con las provincias y los municipios desde una posición de mayor debilidad institucional. Esto es así porque la presidenta no contará con la posibilidad de reelegirse para un nuevo período, lo cual acorta el horizonte inter-temporal de los líderes provinciales y municipales. Si bien, dada las profundas divisiones internas del peronismo, es poco probable la emergencia de una liga de gobernadores (o de intendentes), estos buscarán reacomodarse políticamente sin la presión de apoyar el proyecto kirchnerista sobre sus espaldas. En segundo lugar, el gobierno deberá renegociar en condiciones de mayor debilidad la reprogramación de la deuda provincial anticipándose, en mi opinión, algunas pérdidas y mayores concesiones. Por último, la estrategia kirchnerista respecto de los niveles inferiores de gobierno es demasiado dependiente del ciclo económico. En un escenario de menor crecimiento y caída de la recaudación, la capacidad redistributiva del gobierno se verá afectada, debiendo recurrir a otros mecanismos, podría decirse menos fisiológicos, para preservar apoyo territorial.

## LAS POLÍTICAS SOCIALES DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS: AVANCES HACIA UNA MAYOR EQUIDAD

*Fabián Repetto*

La política social argentina ha experimentado transformaciones importantes en los últimos años, en particular en los dos períodos de gobierno encabezados por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner entre 2003 y 2011. El rasgo sobresaliente de esas mutaciones ha sido el mayor protagonismo estatal en comparación al período que, iniciado en la segunda mitad de los 70, se profundizó con el gobierno de Menem y se prolongó hasta el caótico final de la administración de la Alianza en 2001.

El golpe militar de 1976 (y en algún sentido la etapa del gobierno de Isabel Perón) marcó el inicio de un cambio profundo en la sociedad argentina, donde a la pérdida de relevancia de los trabajadores en la distribución de la renta nacional se le sumaron episodios dramáticos de empobrecimiento de los sectores medios, tales los momentos de crisis hiperinflacionaria en 1989/90 o la crisis sistémica de los años 2001/2002. El punto de partida del gobierno de Néstor Kirchner se encontró con una sociedad fragmentada, empobrecida y, sobre todo, con una tendencia a la baja en materia de acceso a bienes y servicios propios de la política social.

Las políticas sociales a partir de 2003 expresaron respuestas relevantes y pertinentes a problemas sociales y asignaturas pendientes que, tal lo esbozado, se venían gestando en la estructura social argentina desde casi tres décadas atrás. Esto se expresó en diversos hitos de carácter sectorial, entre los que cabe destacar

la ley de financiamiento educativo que llevó a una meta (ya cumplida) del 6% del PIB destinado a este campo estratégico de acción estatal; la puesta en marcha de programas masivos de salud pública, donde se destacó en un inicio el Red-mediar (destinado a proveer medicamentos gratuitos a personas en situación de vulnerabilidad), y el plan Nacer, que ha permitido bajo apropiadas modalidades de gestión una mayor atención a los niños en situación de pobreza. En materia de transferencia de ingresos, se destaca la expansión de la cobertura previsional, sostenida en lo fundamental por una amplia y generosa moratoria que permitió la incorporación de más de dos millones de nuevos jubilados y pensionados, así como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, masiva intervencional que ayudó a mejorar los ingresos de aquellos hogares con hijos cuyos padres estuviesen en situación de desempleo, informalidad o precariedad laboral. Sobre estas últimas medidas concentraremos la atención.

Cuando se observa la evolución de los indicadores sociales en materia de pobreza, mercado laboral/seguridad social y desigualdad durante los últimos ocho años, es clara la tendencia a la mejora general, más allá de importantes diferencias entre grupos etarios o territorios al interior de cada indicador. No resulta fácil establecer con precisión cuánto de esa mejora en el bienestar de amplios sectores de la población argentina se debió a los efectos directos del alto crecimiento económico y cuánto debe atribuirse a las políticas activas del Estado, entre ellas las intervenciones sociales recién detalladas (y otras).

Estos avances en las reformas de políticas y en indicadores relevantes, importantes por su contenido y magnitud, no parecen sin embargo haber sido resultado de una estrategia destinada a conformar una nueva arquitectura de la política social, acorde no sólo a los problemas que afectan a diversos sectores sociales, sino a la heterogeneidad que caracteriza al país en términos de desigualdades territoriales. Esto, que no invalida lo positivo de tales medidas en sí mismas, deja al descubierto cuentas pendientes que los gobiernos de los Kirchner tienen en este campo de gestión pública. La construcción de una nueva matriz federal de política social, que articule lo que han sido reformas aisladas atronando las desigualdades sociales y territoriales, es quizás el desafío fundamental a afrontar. En lo que sigue de este trabajo, se presentará una panorámica global de los cambios en una de las principales políticas sociales de las dos últimas décadas

1. Es importante aclarar que la intervención por razones políticas de un organismo técnico como el INDEC, a partir de 2007, ha ocasionado problemas para mensurar indicadores sociales clave vinculados al índice de precios al consumidor, como son los casos de pobreza por ingresos e indigencia. El detectoro de ese organismo, previamente sólido núcleo de *expertise* burocrática, es un pasivo en materia de la institucionalidad de las políticas públicas (no sólo sociales) de la Argentina reciente.

## 1. El gasto y las políticas sociales: el regreso del Estado

para ubicar allí las transformaciones llevadas adelante por los gobiernos de los Kirchner: la política de transferencia de ingresos.<sup>2</sup> El capítulo se desarrolla en dos secciones. En la primera se presenta un panorama general del gasto social, buscando graficar la magnitud y la distribución del esfuerzo estatal para afrontar los problemas sociales fundamenteles, tras lo cual se pasa revista a los principales hitos de reformas en la política social de transferencia de ingresos. En la segunda se desarrolla un análisis de aquellos factores de diversa índole (político-institucional, económico, cultural) que posibilitaron avanzar en cambios significativos con respecto al pasado reciente de la política social de corte privatista y desestatizador.

### 1.1. Características del gasto público social consolidado<sup>3</sup>

Desde la vuelta a la democracia a finales de 1983, el gasto social consolidado ha mostrado una tendencia al aumento. Mientras representaba entonces cerca del 44% del gasto público total, con el paso de los años fue aumentando progresivamente hasta dar cuenta, en la actualidad, de un 63% del gasto público total. La evolución del gasto social consolidado como porcentaje del PIB también verifica esta tendencia. Mientras que a comienzos de los 80 representaba tan sólo el 11% del PIB, esta proporción comienza a ser del orden del 20% en la década siguiente. De acuerdo con los últimos datos disponibles (2008), esta proporción se ubica actualmente en el 24%.

La evolución sectorial muestra que el gasto en previsión social ha sido históricamente el de mayor significancia dentro del total del gasto público social, con un porcentaje cercano al 35% (que es casi el 70% del gasto social específico del gobierno nacional). Le siguen, en orden de importancia, el gasto asociado a educación y a salud, ambos fuertemente descentralizados: durante los últimos años, el gasto en educación muestra una tendencia al alza, representando actualmente cerca del 25% del gasto público social consolidado, mientras que el gasto en salud presenta una tendencia de leve disminución, ubicándose en el

2. Este recorte no agota lo que en la nomenclatura administrativa y presupuestaria argentina podría denominarse "política social", y que tiene entre otras áreas críticas la educación y la salud. Esta sección se respalda en Repetto y Potenza Dal Masello (2011) y Repetto (2011). La denominación de "gasto público consolidado" hace referencia al gasto de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

21,8%. Del resto de los rubros del gasto social, se destaca el incremento que en los últimos tiempos ha tenido el gasto en promoción y asistencia social.

## 1.2. Transferencias monetarias

### 1.2.1. Componente contributivo de la previsión social

Este tipo de política social constituyó la columna vertebral de la matriz de bienestar de la sociedad argentina en la segunda posguerra.<sup>4</sup> Respaldo en una fuerte alianza entre sindicatos (por lo general ligados al peronismo) y Estado, desde los años 40 del siglo pasado se consolidó un conjunto de prestaciones que habrían de perdurar hasta el presente, y que coloca al trabajo formal como condición fundamental para un apropiado funcionamiento de esta modalidad de intervención. Su dinámica, por ende, habría de estar desde siempre "atada" a la dinámica laboral y los impactos del ciclo macroeconómico.

En el *sistema previsional*, el cambio más profundo generado durante los años del menemismo lo representó la Ley N° 24.241 de 1994, que incentivó la construcción de un modelo de capitalización de aportes gestionado por las administradoras privadas, a las cuales se les brindó una serie de garantías para incentivar su participación (Lo Vuolo *et al.*, 1999). A pesar de los importantes cambios en la composición de los aportes y las edades y condiciones de retiro, tras más de una década de funcionamiento el Estado no había podido prescindir de los subsidios al sistema, ni las AFJP habían generado un aumento sustancial del ahorro interno. La inestabilidad macroeconómica y la absorción de recursos por parte del Estado ante un persistente déficit fiscal implicaron, a su vez, que el cambio tampoco representara ganancias para sus beneficiarios.

Las mutaciones producidas en los 90 tampoco resolvieron el desafío estructural de largo plazo, asociado a cómo atender a una gran proporción de trabajadores cuyos aportes no les aseguraban una pensión mínima cuando aban-

4. No se abordan aquí el conjunto de medidas estatales relacionadas con transferencia de ingresos, sino sólo aquellas de mayor cobertura o impacto en términos de asignación presupuestaria. Esto no implica desconocer el valor de otras políticas sociales llevadas adelante por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como el Seguro de Capacitación Laboral y Empleo (SCyE), creado a mediados de la década, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, puesto en marcha en 2008. Se trata de programas con contraprestaciones, categoría en la que también se inscribe el Programa de Ingreso Social con Trabajo (más conocido como "Argentina Trabaja"), llevado adelante desde el Ministerio de Desarrollo Social desde agosto de 2009.

donaran el mercado de trabajo. Goldberg y Lo Vuolo (2006) destacan varios puntos críticos de esas reformas, entre ellas: 1) la profundización del desequilibrio financiero del sistema y de las cuentas fiscales; 2) el deterioro de las condiciones de vida de los pasivos; 3) la profundización del patrón distributivo regresivo; y 4) la caída de la cobertura.

Durante los ocho años de gobierno de los Kirchner, fueron diversas las acciones que promovieron transformaciones profundas en el sistema previsional, en general caracterizadas por una fuerte expansión de la cobertura, aumento en los beneficios previsionales y reformas en la institucionalidad. En este sentido, la masiva incorporación a través de moratorias para personas que no cumplían todos los requisitos previstos y jubilaciones anticipadas para personas desempleadas con aportes incompletos, así como la Ley N° 26.417 que define la actualización semestral de los haberes, marcaron hitos relevantes (sobre todo el primero, por su magnitud). Según PNUD-CNCPS (2010), como resultado de esta medida Argentina pasó a tener la tasa de cobertura en materia de jubilaciones más alta de América Latina, con 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria que reciben algún tipo de beneficio previsional. En 1996, se encontraban en esta situación el 69% de los adultos mayores del país.

Pero el principal hito en la materia se produjo en octubre de 2008, con la aprobación de la Ley N° 26.425 que creó el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA). La reforma introdujo las siguientes modificaciones a la institucionalidad: a) el SIPA es un sistema único (solidario de reparto), a diferencia del SIJP que estaba compuesto por dos pilares (régimen de reparto y de capitalización individual); b) los fondos del SIPA son íntegramente administrados por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), bajo la supervisión de una Comisión Bicameral del Congreso de la Nación;<sup>5</sup> c) todos los beneficiarios del régimen de capitalización individual fueron transferidos al sistema público emergente, así como también los fondos de sus cuentas individuales, que pasaron a conformar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Las *asignaciones familiares* son el segundo elemento que integra el componente contributivo de la previsión social. En 1996 la legislación de Asignaciones Familiares fue reformada con la Ley N° 24.714. Esta Ley simplificó el esquema de prestaciones y focalizó los beneficios en los trabajadores asalariados registrados de ingresos bajos y medios. Acompañando este proceso, también se redujeron las alícuotas que pagaban los empleadores para su financiamiento, de 7,5% en 1994 a valores aproximados al 5%. En 2009 se terminó de completar la "cobertura horizontal" del sistema con el Decreto 1602/10, que expandió la protección a las

5. Dicha Comisión no ha desempeñado un papel sustantivo en lo que refiere a la sustancia de su tarea, siendo una asignatura pendiente fortalecer su funcionamiento.

familias con adultos desempleados o en situación de precariedad laboral a través de la Asignación Universal por Hijo (a la que se hace referencia más adelante). Unas pocas palabras para referir, finalmente, al *seguro de desempleo*. Este es quizás el beneficio contributivo menos poderoso de la política de transferencia de ingresos, lo que no ha sido modificado en los últimos ocho años. El bajo monto que representa esta prestación para quienes lo reciben está lejos de ayudar a cubrir el costo de la canasta básica de bienes y servicios, e incluso la canasta básica de alimentos. Su revisión constituye, por ende, una asignatura pendiente.

### 1.2.2. *Componente no contributivo de la previsión social*

Dentro del componente no contributivo de la previsión social se destacan dos iniciativas: las tradicionales pensiones no contributivas (PNC) y la más reciente Asignación Universal por Hijo (AUH), la cual constituye la principal medida de protección social de las últimas décadas.

Las *pensiones no contributivas* han aumentado su relevancia en los últimos años. Están dirigidas a diferentes grupos de personas (en particular, mayores de 70 años, madres de más de siete hijos y personas con discapacidad) que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y que no realizan aportes contributivos. Así, éstas pueden acceder a una pensión y a atención médica gratuita para ellos y su grupo familiar. Estas acciones se concretan a través de los programas Pensiones no Contributivas y el Programa Federal de Salud (PROFE), y son vitales en tanto se mantienen las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento.<sup>6</sup> A partir de 2003, se ha registrado un notable aumento de la cantidad de personas que las reciben, como resultado de una política orientada a incrementar su cobertura (mayores asignaciones presupuestarias, operativos de inscripción y readecuación de los procesos de trabajo), como así también del monto, que se ha ido incrementando paulatinamente.

La *Asignación Universal por Hijo* por su parte fue creada en octubre de 2009 y se incorporó al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley Nº 24.714 como su tercer pilar.<sup>7</sup> Su objetivo general se centra en atender a quienes reciben pensiones especiales (de-privadas de leyes) o gratificables (otorgadas por los miembros del Congreso de la Nación) y excombatientes de Malvinas.

Según el artículo 1º de la Ley Nº 24.714, a partir del 1º de noviembre de 2009 el Régimen de Asignaciones Familiares se basa en un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del seguro de desempleo; un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y beneficiarios del régimen de pensiones

la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentran amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares inscrito para los trabajadores formales (Decreto 1602/09). La puesta en marcha de esta medida se inscribió en un amplio debate público donde se hicieron presentes varias críticas a las iniciativas existentes para transferir recursos a las poblaciones más vulnerables (Repetto, Díaz Langou y Marazzi, 2009). A pesar de la existencia de estos proyectos legislativos, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social fue creada por Decreto de Necesidad y Urgencia.

La prestación cubre a los hijos en edad escolar de los trabajadores desempleados e informales y, también, a los hijos de los beneficiarios de otros planes asistenciales que fueron traspasados a la AUH. El 80% del monto previsto se paga mensualmente a los titulares de la prestación, a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). El restante 20% puede cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación, en el caso de los niños menores de 5 años y, en el caso de los niños y adolescentes en edad escolar, cuando el titular acredite, además, la certificación de cumplimiento del ciclo lectivo escolar correspondiente.

Actualmente, la cantidad de beneficiarios de este programa alcanza a 3.670.000 niños, niñas y adolescentes (Berranón, 2010) y a 1,8 millones de hogares distribuidos en todo el país (ANSES, 2010). También son considerados titulares de derecho las personas discapacitadas sin límite de edad, en tanto se encuadren en las demás condiciones antes enumeradas. Se sumaron recientemente como titulares de este derecho las mujeres embarazadas luego del tercer mes de gestación. De acuerdo al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2009), el 51% de los niños, niñas y adolescentes cubiertos por la AUH no hablan recibido nunca antes ninguna ayuda social en forma de transferencia de dinero. Las observaciones de Gasparini y Cruces (2010) dan cuenta de la alta cobertura alcanzada por la AUH. Los autores argumentan que, por limitarse a grupos familiares que se encuentran desocupados o que se desempeñan en la economía informal, el programa no parece a priori universal. Sin embargo indican que, en la práctica, es probable que toda la población menor de 18 años quede cubierta por el beneficio de una asignación familiar. Entonces, si bien el programa de asignaciones (a partir de la puesta en marcha de la AUH) no es realmente universal, en la práctica *universaliza* la ayuda monetaria en los hogares con menores de edad. Afirman estos autores además, en base a proyecciones, que

no contributivas por invalidez; un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

la universalización de la ayuda estatal por hijo implicaría un impacto sustancial sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos.

En el Decreto 1.602/09 se define que la Asignación Universal se financiará con los recursos establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) y sus modificatorias y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), creado por el Decreto 897/07 y modificatorias. Emerge en este punto, como aspecto crítico, la necesidad de una profunda discusión acerca de sus fuentes futuras de financiamiento.

## 2. Tratando de entender los cambios, ¿qué factores los explican?

Los cambios en la política social argentina de los últimos años han sido demasiado importantes como para atribuirlos sólo a respuestas coyunturales derivadas de "ventanas de oportunidad" abiertas por factores endógenos o exógenos. Asimismo, más allá del análisis detallado que pueda hacerse de las reformas aquí enunciadas en sus trazos más gruesos, es evidente que las razones del cambio (así como de las asignaturas pendientes) no pueden explicarse sólo por cuestiones propias a cada sector específico de la política social. Más bien, lo que parece sugerir lo acontecido en la política social en esta casi década de gobierno kirchnerista es que se conjugaron virtuosamente un conjunto de factores permitiendo a los dos gobiernos, mediante un uso inteligente de las oportunidades políticas y el margen fiscal, avanzar en cambios relevantes que dejen, sin embargo, retos a afrontar. Exploremos brevemente esos factores, presentados aquí sin orden de prioridad.

*Voluntad más capacidad política:* El estilo de gobierno del kirchnerismo en sus dos administraciones, audaz y decidido, resulta fundamental para explicar los cambios en la política social. Aprovechando circunstancias diversas, y buscando siempre el obvio y legítimo rédito electoral, desde el Poder Ejecutivo se avanzó en medidas tendientes a revertir reformas de la década previa, atendiendo a algunos problemas estructurales, por ejemplo relacionados a los efectos históricos y también de corto plazo de la informalidad laboral, tales los casos de la moratoria jubilatoria y la AUH. Esa voluntad encontró en el discurso político de 2008 espacio para la palabra "redistribución", que, planteada en el marco del fuerte conflicto por las retenciones agropecuarias, implicó un norte discursivo del gobierno de la presidenta Cristina Fernández. A estas expresiones de voluntad de avanzar en una cierta dirección se le sumó la capacidad para conformar mayorías parlamentarias en leyes clave como la del Financiamiento Educativo o la creación del SIPA, así como también la capacidad para adelantarse a la oposición política en medidas relevantes como la propia AUH.

*Descontento colectivo respecto a las reformas sociales del pasado:* El fracaso de la Alianza, que no había logrado modificar la sustancia de las reformas del menemismo más allá de las expectativas previas, se conjugó con la profunda crisis económica y político-institucional que estalló a finales de 2001. El corolario, que implicó en 2002 la salida de la Convertibilidad, fue un marcado rechazo a todo lo que se había hecho en los años 90, lo cual incluía las transformaciones promercado de la política social. Ese cambio de clima en la opinión pública resultó bien interpretado (y aprovechado) por los gobiernos que se iniciaron en 2003, que encontraron así condiciones "intangibles" para legitimar medidas asociadas a un mayor protagonismo del Estado ante problemas sociales que, más allá de las interpretaciones subjetivas, había quedado claro que el mercado no habría de resolver. Ese contexto ayuda a explicar en parte, también, la escasa resistencia que opusieron a la re-estatización los empresarios dueños de los fondos de pensiones. Y, a su vez, ayuda a entender por qué se pudo avanzar en transferencia de ingresos a los niños y los adultos mayores sin que haya habido oposiciones por parte de los sectores medios, en general reacios a apoyar políticas sociales sin que medien contraprestaciones o condicionalidades.

*La abundancia de recursos fiscales:* Luego de algunos años de profunda recesión, la conjunción de políticas activas y contexto internacional favorable (alto precio de las *commodities*) favoreció una mejoría notable en las finanzas estatales. Esto generó al gobierno de Néstor Kirchner el margen fiscal indispensable para afrontar medidas que requerían de nuevos e importantes recursos, tal como la Ley de Financiamiento Educativo, algunos programas de salud pública o la expansión de la cobertura previsional, sea vía moratoria, sea multiplicando el número de pensiones no contributivas. Aun cuando la crisis internacional de 2008 generó efectos negativos de corto plazo, éstos no afectaron la disponibilidad de recursos para llevar adelante nuevas medidas, como la AUH o Conectar Igualdad, intervenciones ambas que tienen como respaldo fundamental (de dudosa sustentabilidad en el tiempo) los fondos que ANSeS administra del sistema previsional.

*Generación de millones de puestos de trabajo formales:* Constituye éste uno de los éxitos de los últimos ocho años, explicado no sólo por el crecimiento económico sostenido a tasas muy altas, sino por el activo rol que jugó el ministerio sectorial. Estos avances, que dejaron en evidencia que era posible crecer y generar empleo con protección social, tuvo además la consecuencia de "descomprimir" la demanda sobre las políticas sociales, en particular aquellas vinculadas a la transferencia de ingresos por vías no contributivas. El efecto adicional de aumentar la membresía sindical (y los recursos económicos correspondientes) parece haber generado también un papel en la decisión de las organizaciones obreras, en particular la Confederación General del Trabajo, de apoyar al gobierno nacional en el avance hacia programas de apoyo a los desempleados e informales.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2009): "Impacto de la Asignación Universal por Hijo en la pobreza y el ingreso de los hogares (estimación al 2º trimestre de 2009)", Buenos Aires, mimeo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCS) (2010): *República Argentina. Objetivos de Desarrollo del Milenio: rendición de cuentas 2010*, Buenos Aires, PNUD Argentina.

Reperto, Fabián (2010): "La protección social en la Argentina: la compleja transición entre dos matrices", documento preparado para el proyecto *Instituciones y actores de la política argentina*, coordinado por Carlos Acuña y apoyado por la Fundación OSDE, Buenos Aires.

Reperto, Fabián y equipo de Protección Social de CIPPEC (2011): *Memo de Protección Social*, proyecto Agenda Presidencial 2011-2015, Buenos Aires, CIPPEC.

Reperto, Fabián, Gala Diaz Langou y Vanesa Marazzi (2009): "Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del oído", *Documento de Políticas Públicas/Análisis* No67, Buenos Aires, CIPPEC.

Reperto, Fabián y Fernanda Potenza Dal Masetto (2011): "Matriz de protección social en Argentina", documento preparado para la *División de Desarrollo Social de CEPAL*, Santiago de Chile.

*La relevancia de los liderazgos técnico-político en los ministerios sociales*. Una virtud que tuvieron los gobiernos kirchneristas, con mayor claridad y homogeneidad en el caso del período 2003-2007, se vincula a contar con ministros de las áreas sociales con alta calidad técnica y reconocida trayectoria en sus respectivos sectores. Los casos de los ministerios de Educación, Salud y Trabajo, Empleo y Seguridad Social son ejemplos concretos en este punto, y aun cuando hubo cambios de personas y perfiles en el siguiente gobierno, en algunos casos el alto perfil técnico se mantuvo. A esto se suma, además, el fuerte protagonismo político de la ministra de Desarrollo Social, quien por su relación de parentesco con el matrimonio Kirchner ejerció un rol protagónico en el conjunto de la institucionalidad social, expresado por ejemplo en su liderazgo en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Esta conjunción de ministros capacitados y legitimados en los entornos específicos de cada sector (y por ende reconocido por los actores estratégicos de los mismos) con poder político fuerte en uno de esos ministerios ayuda a explicar algunos aspectos de los cambios acontecidos en los últimos tiempos.

En síntesis, los ocho años de gobierno liderados primero por Néstor Kirchner y luego por Cristina Fernández han puesto de manifiesto, en la política social, avances impensados una década atrás. Al mismo tiempo, quedan desafíos profundos y estructurales por afrontar. Habrá que volver la mirada a la conjunción de estos factores que ayudan a explicar lo que pasó para ponderar si en el futuro también ayudarán a resolver los pendientes, esos que aún operan como obstáculos para la definitiva consolidación de una nueva y más incluyente matriz de política social en la Argentina.

## Bibliografía

ANSES (2010): "Asignación Universal por Hijo: un acercamiento al análisis de la prestación", Buenos Aires, mimeo.

Bertranou, Fabio (coord.) (2010): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares*, Buenos Aires, Oficina de la OIT en Argentina.

Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces (2010): "Las asignaciones universales por hijo, Impacto, discusión y alternativas", *Documento de Trabajo CEDLAS* No 102, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

Goldberg, Laura y Rubén Lo Vuolo (2006): *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*, Buenos Aires, Ciepp / Mino y Dávila.

Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez (1999): *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, Ciepp / Mino y Dávila.



## POLÍTICA DE DEFENSA Y POLÍTICA MILITAR DURANTE EL KIRCHNERISMO

*Jorge Battaglino*

Las relaciones entre el poder político y las Fuerzas Armadas en la Argentina post-2003 han experimentado tres cambios fundamentales. El primero de ellos ha sido el relanzamiento de los juicios por las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad durante la última dictadura militar. El segundo ha consistido en la implementación de numerosas medidas que han fortalecido el gobierno político de la defensa. Finalmente, se ha desarrollado un renovado interés político por los temas de la defensa nacional. En este sentido, se sancionaron diversas normas, como por ejemplo la primera Directiva de Política de Defensa Nacional desde el regreso de la democracia, y se comenzaron a reconstruir distintas capacidades materiales, en particular a partir de la recuperación de la industria nacional de la defensa. Las tres transformaciones revelan la existencia de una concepción del control civil sobre las Fuerzas Armadas donde la autoridad y el liderazgo políticos se han difundido e impuesto en todas las dimensiones de las relaciones civiles militares.

Los cambios ocurridos durante la etapa kirchnerista son el resultado de un proceso de fortalecimiento del control civil en la definición, implementación y monitoreo de las políticas militar y de defensa. Felipe Agüero (1995) definió al control civil como "la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar

a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar". El concepto alude a dos dimensiones que pueden ser distinguidas desde el punto de vista analítico.

La primera de ellas se refiere al plano del ejercicio del mando y, en particular, *a quién* es la autoridad que toma las decisiones en los temas de la agenda de las relaciones civiles militares. En el caso del control civil democrático, es necesaria la existencia de un Ministerio de Defensa dirigido por civiles que puedan diseñar, implementar y monitorear la política militar y de defensa (Diamond, 1999). Para ello es preciso también el desarrollo de una estructura organizativa ministerial que proporcione el marco institucional adecuado para el ejercicio efectivo del control. Cabe precisar que, aunque el Ministerio de Defensa concentra la formulación de la política militar y de defensa, existen otras instituciones cuyas decisiones afectan a las fuerzas armadas; tal es el caso, por ejemplo, de la política de derechos humanos.

Una segunda dimensión que se desprende de la definición de control civil es la referida a los temas que comprende. Su agenda se ha establecido históricamente a partir de los requerimientos de las política militar y de defensa. Estas últimas responden a lógicas claramente diferenciadas: la del control y la de la seguridad. El origen de ambas puede rastrear en los dilemas que enfrenta el proceso de formación y asentamiento de las comunidades humanas. Las sociedades han enfrentado tradicionalmente el desafío de la seguridad frente a distintos tipos de amenazas; la respuesta que han encontrado para protegerse de las mismas, y así garantizar su supervivencia, ha sido la creación de organizaciones armadas. Sin embargo, la búsqueda de la seguridad ha promovido un problema adicional, el del control, es decir, el del establecimiento de mecanismos para proteger a la comunidad de la excesiva influencia y poder que esas instituciones armadas puedan desarrollar (Teaver, 1996).

De esta forma, la necesidad de limitar el poder y la influencia de las Fuerzas Armadas ha sido el principal estímulo para la formulación de la política militar de los gobiernos democráticos. Esta política, desde el punto de vista institucional, se implementa a través de un conjunto de medidas normativas y organizacionales destinadas a regular el comportamiento político que generalmente tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas. Ejemplos clásicos pueden encontrarse en la sanción de leyes que limiten o prohíban la participación de militares en cierto tipo de misiones (por ejemplo las domésticas) y en la creación de agencias ministeriales que gestionen la definición de políticas en las áreas de presupuesto, educación, derechos humanos o la compra de armamento. Cabe señalar que la búsqueda de control en estas áreas no excluye la posibilidad de que los militares participen en el proceso decisorio, ofreciendo su perspectiva técnico-profesional, que en muchos casos es indispensable para el tratamiento de determinados temas.

En contraste, la política de defensa se relaciona principalmente con el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas percibidas. La forma en la que cada Estado percibe estos riesgos o amenazas y la manera en que decide responder varía considerablemente y depende tanto del contexto de seguridad que lo rodea como de las características, ideología y tradiciones de sus elites políticas. En un plano más concreto, la esfera de responsabilidad de la política de defensa se limita, aunque no se reduce, a las definiciones doctrinales, organizacionales y operativas respecto al empleo de las Fuerzas Armadas con el fin de garantizar la supervivencia estatal. La política de defensa se desarrolla en una dimensión normativa y otra material. La primera consiste en el establecimiento, por ejemplo, de una estrategia o doctrina de defensa. La segunda se relaciona con las consecuencias materiales de la primera en términos del despliegue de nuevas unidades militares, el tipo y disponibilidad de equipamiento bélico o de la infraestructura necesaria para su producción local o mantenimiento.

La distinción analítica entre los temas de política militar y de política de defensa no oculta el hecho de que la lógica del control (política militar) impacta necesariamente sobre la lógica de la seguridad (política de defensa) y viceversa. En este sentido, un énfasis desmedido en la política de defensa puede contribuir a fortalecer el poder político de los militares y debilitar, por lo tanto, el control civil. En contraste, la adopción excesiva de medidas de política militar puede debilitar a las Fuerzas Armadas, afectando, por ello, la capacidad de defensa de un Estado. Ciertamente, las opciones de los gobiernos a favor de una u otra lógica suelen obedecer a factores externos (niveles de amenaza) y domésticos (importancia de la defensa para las elites políticas o el grado de influencia de los militares) que condicionan las estrategias de control civil disponibles para los actores políticos. En este sentido, es posible identificar tres dinámicas ideales a partir del peso que en ellas adquieren las lógicas del control y la de la seguridad. La primera dinámica es la de la *maximización de la defensa*. Aquí, las políticas implementadas por el poder político se concentran más en la búsqueda de la seguridad que en la obtención del control. Esta dinámica se desarrolla con más frecuencia en aquellos contextos donde existe una amenaza inminente a la defensa de un Estado; por ello, los gobiernos están más dispuestos a aceptar mayores niveles de influencia y poder militares, al estar en juego su propia supervivencia. En cambio, la dinámica de *maximización del control* suele desarrollarse cuando los Estados experimentan un bajo nivel de amenaza, es decir, cuando su ambiente de seguridad es esencialmente pacífico. En este tipo de escenario, las elites políticas tienen mayores incentivos para reducir el poder y la influencia de las Fuerzas Armadas. Finalmente, la dinámica del *equilibrio* se desarrolla cuando los Estados maximizan simultáneamente la defensa y el control. En este

caso, la adopción de políticas de control civil no afecta a la defensa y viceversa. Esta lógica se presenta generalmente en contextos de bajo nivel de amenaza a la seguridad, pese a ello, el interés por la defensa nace de la presencia de elites políticas con interés por las cuestiones de seguridad o debido a la existencia de Fuerzas Armadas políticamente influyentes.

Esta breve introducción metodológica resulta necesaria para identificar y establecer el peso que ambas dimensiones del control civil han tenido en las relaciones civiles militares desde 2003. El principal argumento de este trabajo es que la etapa que se abrió con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia señala el comienzo de un cambio en el modelo prevaleciente de relaciones civiles militares. De esta forma, la dinámica de *maximización del control*, que predominó con altibajos hasta 2003, se encuentra en un proceso de evolución hacia una lógica de *equilibrio*, es decir, de mayor armonía en la implementación de la política militar y de defensa. Cabe destacar al respecto que, aunque el modelo de equilibrio aún no ha sido alcanzado, existen indicadores –sobre todo si se considera el proceso de revalorización de la agenda de la defensa– que permiten sostener el argumento de un cambio en la dinámica que las relaciones civiles militares habían experimentado hasta 2003.

## 1. Reforzando la agenda del control civil: la política de derechos humanos

La búsqueda de justicia por las violaciones a los DDHH había sufrido sucesivos traspies con la sanción de las leyes de Punto Final, Obediencia Debida y del decreto de los indultos de 1990. Sin embargo, la agenda de los DDHH volvió a colocarse en el centro de la escena política argentina a partir de la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner. Una de las primeras decisiones adoptadas por el nuevo presidente fue la anulación del decreto 1581/01, que permitía rechazar los pedidos de extradición contra miembros de las Fuerzas Armadas por violaciones a los DDHH cometidas durante el régimen militar. Mediante la derogación de este decreto, el gobierno argentino devolvió a la Justicia la prerrogativa de decidir sobre las numerosas solicitudes de extradición que habían efectuado jueces extranjeros. Luego de esta medida, Kirchner declaraba que “se debían anular las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Si estas normas no existieran, no serían necesarios los procesos fuera del país” (*Página/12*, 25/7/2003).

Un mes más tarde, en agosto de 2003, el Congreso argentino declaró “insanablemente nulas” las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, mientras que la Corte Suprema ratificó la anulación al declarar su inconstitucionalidad en junio de 2005. A partir de este fallo, la situación legal se retrotrajo a la existente en

1986, cuando se sancionó la ley de Punto Final, lo que propició la reapertura de numerosas causas que habían quedado paralizadas como así también el inicio de investigaciones que se habían interrumpido a partir de la sanción de ambas leyes.

La anulación propició el relanzamiento de un número importante de procesos penales. Los últimos datos disponibles indican que 820 miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad fueron procesados entre los años 2007 y 2010, con un total de 196 condenados. Cabe destacar que durante el año 2010 se produjo un importante incremento de la acción judicial respecto a 2009 en los siguientes aspectos: a) la cantidad de procesados se elevó de 634 a 820; b) el número de personas sometidas a juicio oral o escrito pasó de 36 a 172; c) el número de condenados aumentó de 98 a 196 (Procuración General de la Nación, 2010).

## 2. Profundizando el control civil: el fortalecimiento del gobierno político de la defensa

El gobierno político de la defensa es un concepto que alude a la dimensión institucional del control civil, en particular, se refiere al establecimiento de normas y de agencias ministeriales que regulen el comportamiento de las Fuerzas Armadas. Las medidas adoptadas en esta esfera han sido numerosas desde 2003 y se han implementado durante la gestión de la ministra Nilda Garré (2005-2010), que abarcó los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Cabe destacar los avances alcanzados en el plano del fortalecimiento y jerarquización de la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa, lo que ha permitido ampliar su capacidad de formular políticas, controlar su ejecución e incrementar, por lo tanto, las áreas del Ministerio bajo control civil. En este sentido, se crearon nuevas subsecretarías y direcciones, entre ellas las subsecretarías de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa y de Formación. Esta última es la responsable de la formulación de políticas de enseñanza, formación y capacitación para la defensa nacional en todos sus niveles, como así la de formular políticas de capacitación y formación de las Fuerzas Armadas. A tal fin, se revisaron y modificaron los planes de estudios de todos los institutos educativos militares sometiéndoles a la aprobación del Ministerio de Educación. Los nuevos programas respondieron a la necesidad de fortalecer la cultura democrática en las distintas instituciones. Asimismo, se realizaron otras reformas, como la creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta, bajo la dependencia del Estado Mayor Conjunto.

Un avance importante en términos de la ampliación de prerrogativas ministeriales se ha introducido a partir del año 2006, cuando se centralizó en el

Ministerio de Defensa la formulación del presupuesto para las tres fuerzas armadas. Hasta entonces, esa función se llevaba a cabo en el ámbito del Ministerio de Economía, que fijaba la magnitud inicial de los recursos para el sector y su distribución orgánica interfuerzas.

El fortalecimiento institucional del Ministerio se completó con la creación de cinco direcciones: Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; Informática; Comunicación Social; Logística; e Inteligencia y Estrategia Militar. Por ejemplo, la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa, integrada por personal militar y civil especializado en el área, tiene la misión de efectuar la gestión operativa de las contrataciones consolidadas de bienes y servicios de uso común en la jurisdicción, y de los programas de incorporación y modernización de sistemas de armas (Sibilla, 2008). El sistema de inteligencia militar se reformó gracias a la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia y Estrategia Militar, bajo el mando de un civil que pasó a ser el máximo responsable de los servicios de inteligencia de las tres fuerzas. Una de las principales medidas adoptadas en el marco de la nueva dirección fue la modificación de los manuales de procedimiento para adaptarlos a las disposiciones de las Leyes de Defensa, Seguridad Interior e Inteligencia.

La creación de nuevas subsecretarías y direcciones fue complementada con la transferencia a la esfera civil de servicios científicos especializados que habían funcionado tradicionalmente bajo la órbita militar. Así, el Servicio Meteorológico Nacional, el Servicio de Hidrografía Naval y el Instituto Geográfico Militar fueron puestos bajo la dirección de civiles y pasaron a depender del Ministerio de Defensa. Asimismo, se transfirieron las funciones de reglamentación, fiscalización, control y administración de la actividad aeronáutica civil, ejercidas por el Comando de Regiones Aéreas de la Fuerza Aérea, a la Administración Nacional de Aviación Civil, organismo descentralizado de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Finalmente, se derogó el Código de Justicia Militar mediante la sanción de la Ley 26.394 (agosto de 2008). Aunque el Código había sido modificado en 1984, continuaba manteniendo regulaciones que contrastaban con los avances alcanzados por la Argentina en materia jurídica y de derechos humanos. La nueva ley suprimió la jurisdicción militar en materia de delitos en tiempo de paz, incorporando al Código Penal los tipos delictivos militares y disponiendo su juzgamiento por parte de la justicia federal, estableciendo además un nuevo Código disciplinario militar. De ese modo, Argentina se transformó en el único país latinoamericano que establece el juzgamiento de delitos militares por parte de jueces civiles en tiempos de paz.

### 3. La revalorización de la agenda de defensa nacional

La revalorización de una agenda estricta de la defensa es uno de los datos más notorios de la gestión kirchnerista de las relaciones civiles militares. La importancia que ha adquirido la defensa se evidencia no sólo en el número de conjuntos de normas sobre el tema que han sido sancionadas desde el año 2005, sino también en la incipiente reconstrucción de la industria de la defensa.

Una de las primeras medidas implementadas fue la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (N° 23.554), sancionada en 1987, mediante el decreto 727 de 2006. Por medio de esta reglamentación, se precisó aún más el concepto de defensa que limita las misiones de los militares a enfrentar amenazas estrictamente estatales de origen externo. La reglamentación profundizó el rol del Estado Mayor Conjunto al asignar a su jefe la responsabilidad del empleo de los medios militares en tiempo de paz, entregándole a tal efecto el control funcional sobre el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (Montenegro, 2007). Esta decisión constituyó la primera medida institucional de importancia adoptada en materia de acción conjunta desde el regreso de la democracia. Respondió, asimismo, a las lecciones aprendidas en el conflicto de Malvinas, resumidas en gran medida en el Informe Karrenbach de 1982. Por otra parte, la reglamentación dispuso la convocatoria del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), por primera vez desde que fuera creado en 1987, con el fin de efectuar un diagnóstico de la defensa nacional. El CODENA es el principal órgano de asesoramiento y asistencia al Presidente de la Nación en temas de interés para la Defensa Nacional.

Cabe mencionar asimismo, la sanción de la "Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas" (Decreto 1691/06), documento emitido con la finalidad de explicitar los "parámetros y criterios de la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los principales lineamientos de la Política de defensa nacional y el marco legal y normativo vigente en la materia" (Presidencia de la Nación, 2006). Este decreto introduce el concepto de "planeamiento por capacidades", que representa una importante innovación en términos de doctrina de la defensa y que será desarrollado con más detalle en la Directiva de Política de Defensa Nacional de 2009. Asimismo, mediante el Decreto 1729/07, se reintrodujo el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional con la finalidad de establecer los procedimientos, los documentos a producir y la supervisión del planeamiento estratégico militar a ser efectuado por el Estado Mayor Conjunto, con la colaboración de las tres fuerzas.

Como resultado de la evaluación solicitada al CODENA, se emitió por primera vez desde el año 1983 la "Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)". La DPDN efectúa un diagnóstico del contexto internacional al que define como de "creciente complejidad" y de "una marcada asimetría interestatal

respecto de las capacidades militares de las naciones que componen el sistema internacional". Asimismo, define a la región sudamericana "en términos de un proceso sinérgico, una generalizada dinámica de distensión, diálogo, cooperación, concertación e integración entre los estados de la región, particularmente entre las naciones de la subregión del cono sur". Sin embargo, la DPDN advierte que "la consolidación general de las prácticas de cooperación creciente no ha supuesto en modo alguno la renuncia de los países a estructurar, disponer y organizar un dispositivo militar que les permita asegurarse una capacidad de defensa autónoma" (Presidencia de la Nación, 2009).

Con la publicación de la DPDN, se establecieron los aspectos vinculados al planeamiento estratégico militar y los documentos necesarios para su elaboración. En particular, este planeamiento apunta a determinar, sobre la base de un diagnóstico de la situación estratégica regional y mundial que incluyera los riesgos y amenazas a los intereses nacionales, las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de la misión y de los objetivos fijados al instrumento militar en el corto, mediano y largo plazo. De esta forma, los avances experimentados en el plano doctrinario contemplan el desarrollo de un ciclo de planeamiento que culminará eventualmente en la modernización material de las Fuerzas Armadas.

La DPDN dispone además avanzar en el desarrollo del planeamiento militar conjunto a partir del criterio de *capacidades*, con el fin de reemplazar definitivamente la concepción basada en las hipótesis de conflicto. El planeamiento por capacidades es el resultado de la percepción que la DPDN expone sobre el ambiente estratégico militar que rodea a la Argentina. El diagnóstico parte de una descripción de la región como una zona de paz que no enfrenta amenazas evidentes o inminentes a su seguridad. Sin embargo, tal interpretación benigna del escenario regional de la defensa es complementada con una lectura más realista, que privilegia el mantenimiento de una "actitud estratégica defensiva" frente a la "incertidumbre en cuanto al tipo de agresión que podría ser necesario enfrentar en el futuro". La coexistencia de un elevado nivel de certidumbre respecto a la paz regional y de ausencia de amenazas evidentes, junto a la incertidumbre acerca de las amenazas extra-regionales que puedan surgir en el futuro, conduce a una doble respuesta de parte de la DPDN. Por un lado, la organización, doctrina y armamento de las Fuerzas Armadas no deben orientarse a la defensa contra un Estado determinado, ya que no existe ninguno que represente una amenaza inmediata; por el otro, esto no impide el desarrollo de las capacidades necesarias para "ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales" (Presidencia de la Nación, 2009).

La reconstrucción de la industria militar también evidencia la revalorización política que han adquirido los temas de la defensa. En este sentido, la política de desarrollo de esta industria se encuentra estrechamente vinculada al fortalecimiento del conjunto de la industria nacional. Cabe destacar la recuperación de los Astilleros Tandanor y Almirante Storni que conforman el CINAR (Complejo Industrial Naval Argentino). Allí se está llevando a cabo la recorrida de media vida del submarino San Juan, la reparación del rompehielos Almirante Irizar y la fabricación de los nuevos patrulleros oceánicos. La recuperación de estos astilleros le ha permitido al Estado nacional el desarrollo de capacidades que se habían perdido a partir de su privatización en los años 90. Por ejemplo, la reparación de media vida del submarino Santa Cruz, gemelo del San Juan, había sido llevada a cabo en Brasil en 1999.

Asimismo, se reestatizó la Fábrica Militar de Aviones de Córdoba, que fuera privatizada en 1995. En la actualidad se encuentra abocada a la producción de aviones Pampa y a la modernización de los Pucará. Existen otros proyectos en marcha, como el diseño y fabricación de un avión de entrenamiento, el IA 73, y la producción de partes para el avión de transporte KC 390 gracias a un acuerdo firmado con la empresa Embraer de Brasil. De igual forma, se evidencia un renovado interés en áreas de tecnología sensible para la defensa como el desarrollo y producción de cohetes de largo alcance (la serie Gradicom producidos por Citedef) y el diseño y fabricación de radares tridimensionales de vigilancia militar producidos por la empresa INVAP. Existen otros proyectos en marcha, como por ejemplo el de radarización del espacio aéreo nacional, que incluye la fabricación de 34 radares monopulso modelo Inkan, de los cuales fueron entregados un total de 11 hasta la fecha.

#### 4. Comentarios finales

Las relaciones entre el poder político y las Fuerzas Armadas durante el período kirchnerista reflejan la emergencia de una nueva dinámica en las relaciones civiles militares. Desde el año 2003 se comprueba el avance simultáneo de las agendas de control civil y de defensa nacional. Este aspecto es una novedad que rompe con la dinámica de *maximización del control* que había predominando desde la restauración de la democracia en 1983.

La agenda del control civil fue inicialmente implementada por Raúl Alfonsín durante su presidencia e incluyó un numeroso conjunto de medidas que establecieron las bases de la subordinación militar al poder civil hasta la actualidad. Esa agenda fue parcialmente debilitada con la sanción de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida y con los indultos de 1990. Asimismo,

el nivel de autonomía que tuvieron los militares en los 90 afectó igualmente el control civil que se había logrado en la década previa. Desde el 2003, se ha desarrollado un proceso de fortalecimiento del control civil en ambas agencias, gracias al relanzamiento de los juicios por violaciones de los derechos humanos, al fortalecimiento del gobierno político de la defensa y al renovado interés político por los temas de la defensa nacional.

Cabe resaltar que el modelo de equilibrio que se está estableciendo presenta a un algunas falencias; quizá la principal radique en la dimensión material de la política de la defensa en lo referido a la incorporación de nuevo equipamiento militar. Una parte relevante del armamento de las Fuerzas Armadas es anticuado y costoso de mantener. Asimismo, la posibilidad de su reemplazo en las actuales condiciones presupuestarias es muy reducida, no sólo porque el gasto militar es bajo en relación al FBI, sino también porque gran parte del mismo, un 93% en promedio en los últimos años, se destina a los rubros de personal y funcionamiento. En este sentido, la instauración de un modelo equilibrado de relaciones civiles militares, es decir, que no ponga en juego ni la defensa nacional ni el control civil, demanda mayores recursos para la dimensión material de la política de defensa. La magnitud de tales recursos debería ser un tema de discusión y debate en el Congreso, de manera tal que la decisión que se adopte alcance el necesario estatus de política de Estado.

## Bibliografía

Agüero, Felipe (1995): *Soldiers, Civilian and Democracy*. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press.

Diamint, Ruit (1999): *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.

Feyer, Peter (1996): "The Civil-Military Problematic: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control", *Armed Forces and Society*, 23(2): 149-178.

Ministerio Público Fiscal (2010): Procuración General de la Nación. *Estado de las causas sobre Derechos Humanos*. Disponible en <www.mpf.gov.ar>.

Montenegro, Germán (2007): "El marco normativo y doctrinario de la Defensa Nacional", *Revista de la Defensa*, 1, Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Presidencia de la Nación (2006): *Decreto 1691: Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas*. Disponible en <www.mindef.gov.ar>.

— (2009): *Decreto 1714: Directiva de Política de Defensa Nacional*. Disponible en <www.mindef.gov.ar>.

Sibilla, Gustavo (2008): "La Génesis de la Agencia Logística de la Defensa", *Revista de la Defensa*, 2. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

## 1. La presidencia de Néstor Kirchner: del colapso económico a la reinsertión política y financiera

Desde la transición a la democracia, la necesidad de "insertar a la Argentina" en el sistema internacional reaparece en la agenda externa en diferentes momentos históricos. Así como Raúl Alfonsín se esforzó en recuperar la confianza en el país después de la guerra de Malvinas y Carlos Menem reorientó la inserción de Argentina hacia nuevos ejes (Russell, 1993), los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner continuaron con el esfuerzo de Eduardo Duhalde por recuperar la credibilidad del país después del colapso económico y apuntaron a reforzar su posición en el espacio subregional.

Durante los sucesos de diciembre de 2001, el mundo observó el derrumbe del gobierno con temor a que Argentina pudiera exportar no sólo crisis económica, sino también inestabilidad política hacia los países del Cono Sur. En el plano externo, la ruptura del modelo de convertibilidad y la declaración del *default* habían colocado al país en una situación de colapso. Los primeros esfuerzos llevados a cabo por el gobierno duhaldista se dedicaron a alcanzar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para iniciar la negociación

con los grupos de bonistas y concretar una salida del *default*. El resultado de estas negociaciones condicionaba el modo en que podía reinsertarse el país en el contexto internacional. Así, los temas relevantes de la agenda política externa quedaron vinculados a los procesos más urgentes de negociación financiera. El gobierno argentino concedió a las grandes potencias gestos de apoyo en cuestiones políticas de su interés, con la esperanza de recibir condiciones más favorables en la renegociación de la deuda externa. Quizás el ejemplo más concreto de ello fue otorgar el voto favorable a la condena de Cuba en el seno de la anterior Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el intento de obtener el apoyo de Estados Unidos a la posición argentina frente al FMI. O incluso, el hecho que tanto el gobierno de Duhalde como el posterior hayan especulado con la posibilidad de enviar tropas a Irak como una señal positiva hacia el gobierno norteamericano.<sup>1</sup>

En el plano regional, durante los dieciséis meses de gestión de Duhalde no se alcanzaron mayores avances que apuntalaran el proceso de integración. Simplemente se trató de evitar el contagio de la crisis a la región y retomar el discurso ya ensayado por el gobierno de la Rúa que definía a la relación con Brasil como de "alianza estratégica", pero con pocos resultados.

Al momento de la asunción del presidente Kirchner en mayo de 2003 —habiendo obtenido sólo el 22% de los votos en la primera vuelta electoral— no estaban superadas aún las condiciones de fragilidad institucional y de fragmentación de poder político. De manera que su primer objetivo interno fue avanzar en la reconstrucción de la autoridad central y encaminar las instituciones estatales hacia la normalidad. La aspiración de fortalecer el poder estatal hizo que en los primeros tiempos su gobierno priorizara casi exclusivamente a los asuntos domésticos.

La política exterior del gobierno de Kirchner puede dividirse en dos fases, condicionadas estrechamente por los desarrollos internos. La primera se inicia al momento de asunción de la presidencia en mayo de 2003 y se extiende hasta octubre de 2005. En términos generales corresponde a una etapa de "búsqueda de reinsertión financiera o de retorno al sistema internacional". La segunda fase se desarrolla luego de concluida la renegociación de la deuda externa y después de las elecciones de octubre de 2005, cuando la victoria electoral reforzó el poder político del oficialismo, fortaleció la figura del presidente, logró desprenderse de apoyos políticos que inicialmente lo habían llevado al gobierno y dio impulso a un proyecto de alianzas externas que aún era incipiente. La nueva configuración

1. El canciller Bielsa anunciaba que "el Gobierno no va a poner objeciones si el envío se hace bajo el paraguas del Consejo de Seguridad de la ONU, con el inequívoco estatus de tropas de paz" (*La Nación*, 4/6/2003).

de fuerzas del gobierno le permitió desarrollar estrategias hegemónicas de poder en el plano interno que reforzaron sus comportamientos en el contexto externo. En esta segunda etapa comenzó a desplegarse un "latinoamericanismo más pragmático que ideológico", que iría tomando impulso claramente a partir de diciembre de 2005.

Durante la primera fase de la presidencia de Néstor Kirchner, Argentina aún continuaba en una situación compleja en el escenario internacional; fruto de la declaración del *default*, que no se había revertido a pesar de los esfuerzos de la administración de Duhalde. De modo que en el primer año y medio de gestión, el gobierno kirchnerista continuó abocado a la renegociación de la deuda externa y a neutralizar los efectos colaterales de la devaluación de la moneda en los contratos de las empresas privatizadas en manos de capitales extranjeros. La recuperación de la economía con una tasa de crecimiento promedio del 9% anual, el superávit fiscal y finalmente la quita obtenida en la negociación con los bonistas dieron más impulso a un estilo duro de negociación internacional que comenzó a caracterizar al presidente Kirchner y su entorno.

La relación con Estados Unidos se mantuvo distante durante ambas etapas. En el contexto de importancia secundaria de América Latina para las prioridades estratégicas norteamericanas, el gobierno de Bush observó con cautela la evolución política y económica de Argentina, y asumió que el liderazgo del presidente argentino no podía asimilarse fácilmente a los de otros estilos en la región. En principio, la agenda más negativa había girado en torno a la suspensión unilateral de parte de Argentina de los ejercicios militares conjuntos, pero en noviembre de 2005, cuando se expresó la fuerte oposición al proyecto del ALCA que hizo fracasar la Cumbre de las Américas en Mar del Plata y se evidenció el apoyo oficial al acto anti-cumbre encabezado por Hugo Chávez, comenzó una etapa de tensión y desconfianza de Washington hacia Buenos Aires. Esto obligó al gobierno de Kirchner a ensayar estrategias de acercamiento y recomposición de la relación bilateral, que aprovecharan la sintonía en temas como no proliferación nuclear, lucha contra el terrorismo internacional, tráfico de drogas y delito transnacional, además de la promoción de la democracia y los derechos humanos.

Con los países europeos, la relación estuvo marcada por la discusión sobre la quita de la deuda y los intereses de los bonistas, particularmente de Italia. Con España y Francia se impusieron las cuestiones referidas al cumplimiento de los contratos de las empresas privatizadas y el aumento de las tarifas, como consecuencia del cambio en las reglas de juego que produjo la salida de la convertibilidad. En un intento por mostrar nuevas cartas en el juego internacional, el gobierno argentino aprovechó la gira regional del presidente chino, Hu Jintao, para firmar un acuerdo de asociación estratégica y especular con el anuncio de inversiones por 20.000 millones de dólares. Esto último fue rotundamente desmentido por

el gobierno chino y el episodio concluyó como uno de los traspiés más destacados de la primera etapa de gestión exterior.

En el plano regional, todos los análisis que previeron la consolidación de una alianza estratégica entre Argentina y Brasil, basada en la afinidad ideológica entre los presidentes Lula y Kirchner, fueron equivocados. La luna de miel en la relación bilateral se acabó durante el segundo año de mandato de ambos presidentes. En primer lugar, por lo que el gobierno argentino consideró como una falta de apoyo de Lula a su negociación con el FMI, y luego por el recelo de Kirchner y del canciller Bielsa sobre lo que consideraban una búsqueda de protagonismo y liderazgo regional. Esto último se manifestó más claramente con el rechazo de Bielsa al objetivo brasileño de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y en la fira participación argentina en la Cumbre Sudamericana de Cusco, de diciembre de 2004, impulsada por Brasilia, donde se constituyó la Comunidad Sudamericana de Naciones (luego UNASUR), a la que el presidente Kirchner no asistió.

Las relaciones con Uruguay ya se habían dañado durante las gestiones de Bartle y Duhalde, particularmente por los efectos de la crisis económica y por los entredichos políticos que se sucedieron entre ambos. La candidatura del presidente Tabaré Vázquez había movilizado inicialmente fuerte apoyo de parte del gobierno de Kirchner, por su perfil político afín. Sin embargo, a los pocos meses de asumir, estalló el conflicto por la instalación de las plantas papeletas en la costa uruguaya que desencadenó el contenido bilateral y dejó marcada una línea de tensión política, generando un fuerte sentimiento anti-argentino reflejado en la opinión pública y en los medios de comunicación uruguayos. Además, los sucesos derivados de este conflicto provocaron daños colaterales en el propio Mercosur, ya afectado por otros problemas como las asimetrías de distinto tipo y las divergencias de orden estratégico entre sus miembros.

Las relaciones con Chile mostraron un patrón bastante similar, porque las coincidencias ideológicas con el presidente Lagos se opacaron rápidamente por la imposibilidad del gobierno argentino de cumplir con el acuerdo de provisión de gas al país trasandino. Por entonces las relaciones entre ambos se "gasificaron" y la preocupación chilena por resolver su dependencia energética impregnó el tono del vínculo bilateral. También con la prioridad establecida en la temática del gas se fueron bosquejando las relaciones con Bolivia, sumergida durante esta etapa en una profunda crisis política, aunque en esta dirección las autoridades argentinas se preocuparon por fortalecer los vínculos y aplicar estrategias de apoyo a la estabilidad institucional de ese país.

Luego de la victoria electoral de octubre de 2005, el gobierno de Kirchner comenzó a realizar un ajuste en los vínculos externos. En este sentido se destacó particularmente la relación con Venezuela, que puede explicarse más por razones

pragmáticas que estructuralmente ideológicas. Este eje tuvo carácter transaccional, ya que al mismo tiempo que se acompañaba a Chávez en el rechazo al ALCA y se apoyaba el ingreso de Venezuela en el Mercosur, el gobierno argentino recibía ayuda financiera y acordaba planes de infraestructura energética con ese país. Debido al aislamiento financiero argentino, Venezuela se convertía en su nuevo prestamista, aunque los fondos llegaban con tasas de interés superiores a las que se hubieran conseguido de los organismos financieros internacionales.

A pesar de que el discurso político del gobierno comenzó a imprimirse de una intensa impronta latinoamericanista, las nuevas autoridades diplomáticas, encabezadas por el canciller Jorge Taiana, no pudieron evitar los cortocircuitos en el frente regional. Puede recordarse el entredicho con el gobierno mexicano de Fox; la intronización en las elecciones presidenciales de Ferrí —que obligó a esfuerzos diplomáticos por distender la relación con el presidente electo Alan García— la agudización del conflicto con Uruguay y la tensión ya mencionada con el gobierno chileno de Michelle Bachelet. A esto se sumó un proceso arduo de negociación con Bolivia por la renovación de los contratos de provisión de gas y una relación de distanciamiento con Brasil, bastante distinta de la anunciada "asociación estratégica" de los primeros tiempos. Para entonces quedó claro que si bien la voluntad era profundizar la integración del Mercosur e impulsar el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Brasil, Chile, Bolivia, México y Venezuela (Taiana, 2006), sólo con este último se dieron avances sustantivos. También pequeños sectores más ideologizados del gobierno intentaron reforzar la relación con Cuba, después del caso Molina, que provocó fuerte tensión bilateral.

Otro giro interesante en la posición externa de Argentina fue el regreso (en principio como invitado) al Movimiento de No Aliados, foro del que fue parte desde 1973 hasta 1991, cuando el gobierno de Menem anunció su retiro. Sectores diplomáticos vincularon la decisión con la necesidad de garantizar más votos a favor en las Naciones Unidas respecto de la cuestión de soberanía en las Islas Malvinas. Sobre este último tema, el gobierno argentino también envió señales de cambio de su política, inicialmente referidas a la cuestión de los vuelos autorizados a las Islas Malvinas, y ya en la última etapa, con el endurecimiento de su posición sobre las concesiones de contratos de explotación pesquera.

Con otros países europeos, la relación continuó signada por la discusión sobre los contratos de empresas privatizadas y el aumento de tarifas. El proceso de negociación con la empresa de aguas Suez y su posterior anuncio de retiro del país, causó el distanciamiento con Francia y la suspensión de la visita del presidente Chirac al país, en una gira que si incluyó a otros estados vecinos. En un mismo tono se desarrollaron las negociaciones con el gobierno español, que generaron ruidos en la relación bilateral de la primera etapa pero que lograron



normalizarse, retomando el vínculo cercano entre los líderes de ambos países, con la intención de apuntalar una "asociación estratégica".

## 2. Idiosincrasia y liderazgo presidencial

Más allá de las direcciones que tomó, la política exterior argentina durante la etapa de Néstor Kirchner se destacó más por el "estilo" o las "formas" que por los "contenidos" o los "fines". A lo largo de su gobierno se observó una actitud dominante: particular desinterés por mecanismos internacionales como la "diplomacia de cumbres" y renuencia en general sobre los temas de política exterior, a excepción de aquellas cuestiones de agenda inmediata vinculadas a necesidades internas.

Las decisiones relevantes estuvieron concentradas en manos del presidente y su entorno más cercano. Esta concentración fue un rasgo común en todas las áreas de administración, no sólo en el campo de la política exterior. El estilo de su liderazgo presidencial hizo que los estamentos burocráticos de la Cancillería tuvieran un rol menor en las decisiones y en la definición de las acciones externas. Incluso se privilegiaron otros actores estatales y no estatales en la ejecución de la política externa. Como ejemplos podrían citarse los casos del Ministro de Planificación Julio De Vido, abocado a la conducción de la agenda bilateral con Venezuela —que derivó en denuncias ante el Congreso sobre la existencia de una "embajada paralela"— o elementos de menor predicamento pero igualmente representativos de esta forma de para-diplomacia —como las gestiones del Diputado Miguel Bonasso con Fidel Castro (*La Nación*, 14/9/2006) o el envío de un emisario piquetero durante la crisis del presidente Carlos Mesa en Bolivia (*La Nación*, 30/5/2005).

Por las propias circunstancias políticas de su comienzo de gestión se explica cierta primacía de los objetivos internos en la determinación del comportamiento externo. La tendencia mostraba que los cálculos domésticos condicionaban la dirección y los medios de las acciones externas. En términos de Putnam (1996), el gobierno de Kirchner fue más permeable a las necesidades internas, a la presión que ejercieron los actores y las demandas a nivel nacional que a las que recibió en el nivel internacional. Esta mayor inclinación a considerar las preferencias internas se reflejó en la negociación de la quita de la deuda externa y en el modo en que las agrupaciones ambientalistas determinaron los medios y los términos del conflicto con Uruguay.

A lo anterior puede sumarse un perfil presidencial propio, que mostró firmeza en el comportamiento externo tanto con países vecinos como extra-regionales. El gobierno fue forjando una imagen de negociador duro que se

sustentó en las posturas adoptadas durante la negociación con el FMI y con los gobiernos europeos que respaldaron a las empresas privatizadas. Desde el principio de su mandato mostró una inclinación a aplicar con los gobiernos extranjeros, fueran grandes o medianas potencias, las mismas estrategias de negociación que utilizó en el plano interno frente a factores de poder político y económico. El *modus operandi* fue primero la confrontación o choque, para luego desplegar estrategias de distensión. Esta pauta se evidenció tanto en las negociaciones con el FMI, el gobierno de Francia y el gobierno norteamericano como con la Iglesia Católica y el Vaticano a propósito del caso Baseotto.

Desde una visión positiva, ambas características, la primacía del contexto interno y la firmeza en el comportamiento externo, fueron interpretadas por sectores políticos e intelectuales como una capacidad más autónoma para determinar y defender los intereses nacionales.

Desde otro punto de vista, el gobierno de Néstor Kirchner no demostró poseer una estrategia de inserción internacional a largo plazo.<sup>2</sup> Los cambios de orientación se sucedieron incluso dentro de su propio mandato, visibles entre la primera y la segunda fase. Frente a ciertos temas, las decisiones reflejaron visiones de corto plazo, sin la evaluación de costos y beneficios más allá de la coyuntura.<sup>3</sup> Durante el período predominaron los comportamientos reactivos más que las actitudes proactivas y si bien existieron reorientaciones con respecto a la política exterior de los gobiernos de Duhalde y de la Rúa —particularmente en lo que se refiere al vínculo con Venezuela—, se evidencia una ruptura más clara con un eje central de la presidencia de Menem: la "relación especial" con Estados Unidos. Aunque se mostró errática, la política exterior también reflejó la necesidad del gobierno de diferenciarse de la etapa neoliberal del menemismo.

Como sucedió en el plano doméstico, la presidencia de Néstor Kirchner también demostró habilidad y pragmatismo en la búsqueda de apoyos externos. El acercamiento a Venezuela estuvo condicionado por su respaldo en las negociaciones internacionales, por la ayuda financiera que otorgó y por la necesidad de encontrar recursos para paliar la crisis energética interna. Asimismo, el lugar prioritario que Bolivia ocupó en la agenda del Canciller Taiana estuvo determinado no sólo por su condición de vecino, sino también por el interés estratégico de asegurarse fuentes de energía baratas y seguras.

2. Para Carlos Pérez Llana, el gobierno kirchnerista "no tiene política exterior porque no ha definido una lectura del mundo" (*La Nación*, 2/9/2006). Otros autores hablan de país "en estado de ensimismamiento" o "desentendido del mundo exterior" (Russell, 2008) o directamente de la "La muerte de la política exterior" (Carlos Escudé, *La Nación*, 1/8/2006).

3. El caso de las papeleras es un ejemplo de cómo se postergó un conflicto durante años para terminar acordando las mismas propuestas que se habían planteado al inicio.

### 3. Cristina Kirchner: ¿nueva etapa?

La sucesión del mando dentro del matrimonio creó una situación particular. La presidenta no podía diferenciarse del anterior gobierno recurriendo a la crítica, pero a la vez debía completar aquello que estaba inconcluso o corregir direcciones que estaban teniendo efectos negativos. Primero por sus características intelectuales y luego por su desempeño en giras internacionales, ya sea acompañando a su esposo o como candidata presidencial, Cristina Kirchner demostró mayor interés por la política mundial que su antecesor. Durante la campaña electoral transmitió la intención de potenciar los relacionamientos externos. Entre las tareas pendientes del gobierno mencionado dos áreas clave: "más y mejor institucionalidad" y "priorizar la política exterior". La idea era simple: cerrar los frentes conflictivos que se heredaban del gobierno anterior y comenzar una etapa más proactiva de la política exterior. Pero esto no implicaba un replanteo profundo de las alianzas o un proyecto más amplio de diversificación de la inserción externa del país.

Paradójicamente, luego del amplio triunfo en las elecciones y a pocos días de asumir la presidencia, Cristina Kirchner tuvo que enfrentar la primera tensión en el frente externo. El caso Antonini Wilson provocó una fuerte acusación de la presidenta hacia el gobierno norteamericano, elevando el nivel de mutua desconfianza. Las relaciones bilaterales se enfriaron y la postura argentina se basó en el cálculo de que se trataba de una administración despregada a nivel mundial, de manera que con el cambio de presidencia norteamericana aparecía una oportunidad fácil para recomponer la situación. Así, las autoridades argentinas se entusiasmaron con la victoria de Barack Obama. En Buenos Aires se observó con optimismo al nuevo gobierno y nuestro país se sumó a la ola de simpatía que despertó Obama en la región. Desde ese momento se realizaron arduas gestiones para lograr un encuentro bilateral que todavía no se concretó. Las relaciones continuaron distantes, pero parecían encaминarse hacia cariles normales hasta que escalaron en conflictividad con el caso del avión militar norteamericano que llegó al país por un acuerdo de cooperación bilateral. Ya sea este hecho entendido como reacción o no a la decisión norteamericana de no incluir a la Argentina en la gira regional de Obama, su mensaje reclamando la devolución del material militar incautado mostró la dimensión que alcanzó el conflicto bilateral.

Otra de las cuestiones pendientes era cerrar el capítulo financiero internacional. A pesar de los entendimientos con el FMI, el pago de sus préstamos y las rondas de ofrecimientos a los bonistas, la renegociación de la deuda con el Club de París seguía inconclusa, último paso para el retorno de Argentina al mercado de capitales. El contexto de la crisis económica global dejó a esta iniciativa en un campo de espera. Por otra parte, la imagen argentina entre los

países desarrollados no había mejorado sustancialmente. La actitud crítica de la presidenta frente a lo que llamó el "efecto jazz" y ciertas posturas percibidas como conflictivas habían generado desconfianza entre los líderes de las potencias industrializadas. No obstante, recientes conversaciones indican que se estaría cerca de alcanzar un acuerdo con el Club de París, probablemente antes que finalice este mandato presidencial.

Las relaciones con los países europeos fueron dispares: con Francia mejoraron en el campo de los negocios y se centraron en conversaciones sobre el proyecto del tren bala; con España resurgieron problemas en contratos de empresas re-estanzadas como Aerolíneas Argentinas y con Italia se desarrolló un largo litigio por la composición accionaria de la empresa Telecom. Los vínculos comerciales con China siguieron en ascenso a pesar de las disputas que afectaron las exportaciones de aceite de soja. La presidenta Cristina Kirchner concretó la visita de estado, que había sido cancelada, y avanzó en acuerdos para la compra de material ferroviario. Las relaciones políticas con México se reencanzaron luego de los entre-dichos por el brote de la gripe A, ya que ambos países tienen una participación conjunta en el G20, una posición común sobre la reforma del CS de ONU y se expresan solidaridades mutuas: México por el reclamo argentino de Malvinas y Argentina en la demanda mexicana por los inmigrantes en Estados Unidos. En la agenda argentina, México también resulta importante porque permite darle un perfil latinoamericano a la inserción regional y no sólo sudamericano.

Con Chile las relaciones se normalizaron. Las diferencias ideológicas con el presidente Piñera no impidieron que Argentina enviara ayuda ante el terremoto y la operación de rescate de los mineros. Ambos países tienen fuertes lazos comerciales e interés en proteger las inversiones transandinas. En el plano energético se dio por superada la discusión por los acuerdos gasíferos. Chile decidió buscar otros proveedores de energía y ya ofreció vender gas a Argentina, invirtiendo la dirección del intercambio. No obstante estos logros, la relación política se deterioró recientemente con el caso Apablaza, abriendo una nueva grieta de tensión de sectores políticos chilenos hacia el gobierno argentino. También se reencanzaron las relaciones con Uruguay después del acuerdo por las papeletas y se mantuvo el nivel de normalidad en la relación bilateral con Brasil, aunque este eje se vio afectado por algunos conflictos comerciales. Con Venezuela, el vínculo político continuó siendo estrecho, pero esto no se tradujo en respaldo a las propuestas más ideológicas de Chávez, como la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA).

Dentro de este contexto de resultados dispares sobresale el éxito en la inserción subregional. Si bien el Mercosur siguió siendo prioridad, el gobierno argentino desplegó un alto perfil en la región, con la participación de Néstor Kirchner como garante de la liberación de rehenes de las FARC, el apoyo al rol

de UNASUR frente al caso Pando en Bolivia y el papel de la presidenta Cristina Kirchner frente al golpe de Honduras. Sobre UNASUR el gobierno cambió el frío inicial por un caluroso respaldo, aceptando la propuesta ecuatoriana de que Néstor Kirchner fuera su Secretario General. Superados los reparos iniciales de algunos países, la asunción en este cargo le permitió mediar en el conflicto de Colombia y Venezuela y activar la respuesta regional frente al intento de golpe en Ecuador. A pesar de los pocos meses de desempeño en la función, tuvo un destacado protagonismo regional, mereciendo el reconocimiento de los líderes sudamericanos. Estas acciones reforzaron una identificación latinoamericanista y una pertenencia más subregional que global.

En cuanto al plano comercial, la matriz de socios no cambió sustancialmente: Brasil es nuestro principal comprador, seguido por Chile, China, Estados Unidos, España y Países Bajos (el orden de estos últimos varía según el año de medición). Las exportaciones argentinas al Mercosur se duplicaron, y nuestro país coloca allí la mayor parte de los productos manufacturados. A su vez, Brasil es el principal origen de las importaciones del país, seguido por Estados Unidos, China, Alemania y México. El modelo exportador basado en el complejo sojero se fortaleció a partir de los precios internacionales y se complementó con la colocación de exportaciones del área automotriz. Durante ambos mandatos, la demanda externa se convirtió en el principal motor del crecimiento económico.

#### 4. Comentarios finales

La política exterior no estuvo presente en las campañas electorales y poco se informó sobre los lineamientos que se seguirían durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Durante la etapa de Néstor, la designación de Rafael Bielsa en la Cancillería fue una señal de la baja prioridad de las cuestiones de la política internacional.<sup>4</sup> Lo paradójico fue que ese gobierno, desinteresado por la política internacional y preocupado más por los asuntos domésticos, estuvo involucrado en recurrentes situaciones de tensión tanto con países vecinos como de fuera de la región. El cambio de la cancillería en manos de Jorge Taiana le añadió cierta institucionalidad a la política exterior, dados los antecedentes diplomáticos del canciller. Sin embargo, la fuerte concentración de las decisiones en manos de Néstor Kirchner hizo que se desplegara más un estilo de posicionamiento internacional que una política exterior consistente. Su sucesora recibió una nutrida agenda externa de cuestiones pendientes, pero a pesar de su mayor vocación

4. Las expectativas del propio Bielsa apuntaban a ocupar un cargo en el área de justicia, ya sea encabezando el Ministerio o en la Corte Suprema.

internacional y el reconocimiento de la importancia de la política exterior, no se registraron grandes cambios en el estilo de la diplomacia presidencial ni en los ejes principales de su gestión. En la formación de la política exterior, los rasgos idiosincráticos se impusieron a los elementos sistémicos y estatales (Hey y Mora, 2003).

La agenda externa mostró diferentes ejes de tensión, sin embargo hacia el final del mandato de Cristina Kirchner se consolidó una inserción subregional de alto perfil. La orientación latinoamericanista se profundizó, aumentando sus contenidos ideológicos, a la vez que se redujo la presencia global, perdiendo influencia internacional. Esta situación plantea algunos interrogantes a futuro: ¿Qué costos y beneficios generarán estas tendencias en el largo plazo? ¿Cuáles son los objetivos que se persiguen? ¿Qué tipo de posicionamiento se busca para Argentina en la región y en el mundo? No hubo suficiente reflexión sobre estas cuestiones en los últimos años. Para el próximo gobierno queda pendiente un debate amplio que incluya a sectores políticos, económicos, intelectuales y sociales, y que apunte a la construcción de consensos alrededor de la inserción de Argentina en el plano internacional.

#### Bibliografía

- Bielsa, Rafael (2004): "La política exterior argentina en el marco de la integración regional" *DEP*, año 1, n. 1.
- Hey, Jeanne A. K. y Frank Mora (2003): "The Theoretical Challenge to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies", en Frank Mora y Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 5-6.
- Putnam, Robert (1996): "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", *Zona Abierta*, N° 74.
- Russell, Roberto (2008): "Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington", En *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, n° 4.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2004): "Argentina, Brasil y EE.UU.: el desafío de la cooperación. *Agenda Internacional*, año 1, n° 2.
- Taiana, Jorge (2006): "Objetivos y desafíos de la política exterior argentina", *DEP*, año I, n° 4.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2004): *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Norma.

E. CONCLUSION

LA FORTALEZA INSTITUCIONAL ARGENTINA  
EN 2003-2011

*M. Victoria Murillo\**

La atención a las instituciones políticas ha resurgido muchas veces durante los períodos electorales desde la transición democrática de 1983. El recurso a las instituciones fue condición necesaria de dicha transición, ya que la misma buscaba acabar con la endémica inestabilidad institucional creada por las dictaduras militares al punto que el entonces candidato presidencial Raúl Alfonsín declamaba el preámbulo de la constitución de 1853 en sus actos de campaña. La Alianza entre la UCR y el FREPASO pivotó su campaña sobre la importancia de la consolidación de las instituciones políticas tras las dramáticas reformas a las instituciones económicas implementadas por el menemismo. Sin embargo, la gestión del presidente de la Rúa terminó con una crisis profunda que reflejó un hondo rechazo de la ciudadanía por las instituciones políticas. Ante una nueva elección presidencial, ha resurgido una vez más el tema de las instituciones políticas. ¿Qué nos puede decir la ciencia política sobre la fortaleza institucional argentina y cómo puede ayudarnos a entender las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner?

\* Agradezco los comentarios de Ernesto Cabrera, Ernesto Calvo, Roberto Gargarella y Andrés Malamud.



Progresá, que luego fue rebautizado como Oportunidades por el presidente Fox, pero cuyo diseño permanece intacto. Mientras tanto, en Argentina, ha habido una sucesión de planes, incluyendo el Jefes y Jefas de Hogar, Plan Familias y se continúa experimentando con los diseños de política social.

El cuadrante superior derecho corresponde a las instituciones formales que son estables pero no aplicadas efectivamente. En otras palabras, las reglas perduran por largos períodos de tiempo pero son rutinariamente ignoradas, sirviendo, de hecho, como "fachadas". En tales casos, los actores adhieren frecuentemente a las reglas del juego establecidas de carácter informal. Por ejemplo, muchas cláusulas de la constitución de México de 1917 —incluidas aquellas que ordenaban elecciones justas, posesión de seguridad judicial, y una presidencia débil— fueron ignoradas por décadas. De modo similar, la constitución argentina instituye la independencia de la Corte Suprema —estableciendo la inamovilidad de sus miembros. Sin embargo, esta norma ha sido históricamente violada pese a permanecer en los libros. Entre 1960 y 1999, los jueces de la corte tuvieron en promedio períodos de 4 años que en la gran mayoría de los casos no fueron terminados de forma voluntaria (Spiller y Tommasi, 2007). La independencia del Banco Central argentino establecida durante el menemismo tampoco resultó duradera en su aplicación, pese a que los cambios ocurrieron sin modificar la carta orgánica de la institución. Por ejemplo, durante el gobierno de la Alianza, las presiones del entonces ministro de Economía Domingo Cavallo forzaron la renuncia de Pedro Pou a la presidencia de la entidad, pese a su supuesta independencia. La situación se repitió, bajo la gestión de Cristina Kirchner con el decreto que forzó la renuncia de Martín Redrado a la presidencia del Banco Central por su oposición a que el gobierno dispusiera (también por decreto) de las reservas de la institución. La independencia; entonces, se mantuvo en el papel —su carta orgánica dice que "el Banco Central no estará sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo nacional"—, pero la imposición de esta regla se flexibilizó.

Finalmente, el cuadrante inferior derecho del cuadro 1 corresponde a las instituciones que no son ni estables ni regularmente hechas cumplir. Aquí el acoplamiento entre reglas formales y comportamiento real es muy laxo. Las reglas existen formalmente, pero en la práctica hacen muy poco para constreñir a los actores o moldear sus expectativas. Por ejemplo, la primera constitución de Bolivia, escrita en 1826, fue "nunca plenamente implementada" y fue abolida en tres años. Las constituciones sucesivas de 1831 y 1834 fueron también rápidamente descartadas, y nuevas constituciones fueron promulgadas en 1839, 1843, 1851, 1861 y 1864, siendo, en general, ignoradas por sus gobernantes (Loveman, 1993: 238-260).

Mientras que la literatura sobre las instituciones políticas se ha centrado principalmente en el cuadrante superior izquierdo del cuadro 1, los cuatro

patrones institucionales son posibles y pueden generar conductas duraderas. Por ejemplo, algunas leyes formales duran precisamente porque no son hechas cumplir, como la constitución mexicana de 1917 que, de haber sido rigurosamente impuesta, podría haber generado un conflicto político intenso que hubiera amenazado la estabilidad del régimen del PRI. En otras palabras, la estabilidad del régimen autoritario del PRI descansó, en parte, en una falla sistemática para cumplir con los elementos centrales de la constitución de 1917. Al mismo tiempo, la imposición puede, en algunos casos, socavar la estabilidad institucional. Consideremos Argentina: entre 1930 y 1943, los conservadores argentinos mantuvieron el poder mediante el uso del fraude en las elecciones. Tras 1943, sin embargo, las leyes electorales fueron acatadas, y existió poco fraude o manipulación del proceso de conteo de los votos. Sin embargo, una consecuencia de este cumplimiento fue una creciente inestabilidad institucional. Los poderosos actores que se opusieron a los resultados electorales particulares, usualmente victorias peronistas, repetidamente socavaron (vía golpes) y modificaron las instituciones electorales —pasando de un sistema de pluralidad (1958, 1963) a un sistema de desempate presidencial de dos vueltas y de nuevo a la pluralidad (1983)— en un esfuerzo por prevenir dichos resultados.

Este esquema de debilidad institucional provee, entonces, una herramienta interesante para analizar la gran continuidad de la misma en la Argentina democrática (ver Levitsky y Murillo, 2007), y es por ello atractivo usar este marco conceptual para examinar las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner.

### La fortaleza institucional y el kirchnerismo

El ejercicio que hace esta segunda parte del capítulo es aplicar las categorías descritas en la primera sección a las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner con el fin de enfatizar: a) la diversidad de experiencias que ha habido en la política pública de estas administraciones respecto a la estabilidad y la imposición de las reglas durante este período; y b) cómo dicha diversidad demuestra la continuidad de la debilidad institucional argentina si se la compara con las tendencias exhibidas mayormente por sus predecesores. Este ejercicio analítico no pretende describir todas las políticas de estas administraciones, ni evaluar en forma acumulativa cuál de las cuatro categorías en el cuadro 1 ha sido predominante durante este período. En lugar de ello, el cuadro 2 ilustra con algunos ejemplos cada una de las cuatro categorías antes descritas. Esta ilustración muestra la diversidad de experiencias respecto a la debilidad institucional, que como ya se ha descrito, constituye una característica de la democracia argentina contemporánea. El énfasis en la variedad de experiencias respecto a la

estabilidad e imposición de las reglas no explica las condiciones que hacen más probable que las experiencias institucionales se acumulen en uno de los cuatro castilleros, las cuales no son analizadas acá pero han sido discutidas teóricamente en Levitsky y Murillo (2010).

**Cuadro 2**  
Ejemplos de Fortaleza/Debilidad Institucional durante el kirchnerismo

Fortaleza		Debilidad	
• Regulación colectiva del trabajo	• Corte Suprema	• DNU	• Consejo de Magistratura
• Elecciones primarias	• Banco Central		• INDEC

laboral individual que se había relajado durante el gobierno de Menem con la total descentralización de los inspectores laborales a las provincias e incluso una reducción en su número (Ronconi, 2010). Durante las administraciones de los Kirchner, esta tendencia se revierte, ya que el número de inspectores laborales crece de 350 a 900 entre 2005 y 2007. Además, se derogó la Ley Banelco regre-sando, por ende, al *status quo* respecto a ley de convenciones colectiva. Es decir, en este período se mantuvo la relativa continuidad de la legislación laboral, pero con esfuerzos para aumentar su aplicación respecto a los períodos anteriores.

La Corte Suprema representa otro caso de continuidad institucional, ya que su independencia había sido establecida en la constitución de 1853. Sin embargo, como ya fue mencionado, dicha regla no fue aplicada durante la mayor parte del siglo XX. El legado del kirchnerismo fue modificar el proceso de selección de los jueces al hacerlo más transparente y participativo (decreto 222/03).<sup>1</sup> Si bien las anteriores Cortes habían mostrado independencia cuando los presidentes se debilitaban o se aproximaba el final de su mandato (Helmske, 2005), esta Corte ha dado señales de independencia incluso en contextos de fortaleza presidencial. Como describe el capítulo de Garagarra, durante este período la Corte Suprema defendió la libertad de agremiación de los trabajadores declarando inconstitucional la exclusividad de la personería gremial establecida por la Ley de Asociaciones Sindicales (por ser contraria al artículo 14 de la Constitución) en lo que refiere a la elección de delegados sindicales. También condenó la política discrecional del gobierno en material de publicidad en el fallo "Pefli", donde interpretó que la negativa estatal a realizar publicidad oficial en esos medios había sido discriminatoria, y obligó al gobierno a cumplir con las regulaciones de medio ambiente en el fallo "Mendoza" referido a la contaminación del Riachuelo que impuso multas a los funcionarios que no cumplieran con la implementación del mismo, entre otros fallos emblemáticos. En cuanto a la independencia de la Corte, se observa continuidad institucional e incluso un aumento en su aplicación, ya que el gobierno no reacciona frente a estos fallos cambiando a sus miembros, sino que, según argumenta Garagarra, ignora las regulaciones sobre las que falla la Corte en estos casos (sugiriendo que dichas regulaciones pertenecen a la columna

derecha de baja aplicación de las reglas en el cuadro 2).  
En otras áreas, el kirchnerismo mantuvo las reglas en los papeles, pero modificó su imposición. Además del ejemplo del Banco Central mencionado más arriba, la regulación de servicios públicos ilustra este patrón. En lo que respecta a la letra de dicha regulación, que fue afectada por cambios dramáticos en las reglas

1. La reducción en el número de los miembros de la Corte Suprema (ley 26.186/06), derogando la reforma menemista que los había aumentado a nueve para poder seleccionar jueces afines, vuelve al *status quo* establecido por la Constitución con un período transitorio de siete jueces.



del juego tras la crisis de 2001-2002 y durante la administración del presidente Duhalde, el kirchnerismo no hizo grandes cambios. La continuidad en el papel se vio acompañada sin embargo de modificaciones en la imposición de las reglas. Los entes reguladores han disminuido su protagonismo y han sido reemplazados por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos. En el sector eléctrico, la regulación que afecta el despacho de electricidad no está operando porque el gobierno subsidia la generación, los límites a la concentración vertical de la propiedad no son tenidos en cuenta, en la negociación de precios se ignora el papel definido para los entes reguladores e incluso acuerdos firmados entre empresas y el gobierno para definir nuevas reglas de juego (incluyendo precios) que tienen aprobación legislativa y decretos reglamentarios no son implementados y permanecen en el limbo legal. De modo similar, en el sector de telecomunicaciones, la regulación pro-competencia establecida en 2000 fue dejada en el olvido y pasó más de una década sin que se implementara la portabilidad numérica. En consecuencia, los actores sectoriales prestan menos atención a las reglas y más atención a su relación con el ejecutivo.

¿Qué ocurre si descendemos en el cuadro a los casilleros inferiores (inestabilidad institucional)? Harto uso han tenido los decretos de necesidad y urgencia desde el retorno de la democracia. Si bien Alfonsín fue discreto en su uso con sólo 10 DNU, Menem emitió 545 en 125 meses, o sea más de cuatro decretos por mes durante su gestión. De la Rúa, en su corto mandato, sancionó 73 decretos —lo que equivale a tres por mes—. Duhalde, en una situación de emergencia, gobernó prácticamente por decreto, batiendo récords con más de nueve por mes. Néstor Kirchner mantuvo la continuidad con sus antecesores con 270 decretos de necesidad y urgencia —equivalente a cinco por mes—. Sin embargo, su esposa fue mucho más discreta en su uso y ha vuelto a patrones más parecidos a los de Alfonsín que al resto de los presidentes democráticos con 29 DNU, o 0,9 por mes hasta mayo de 2011. La inestabilidad institucional que le permitió el uso de DNU a Néstor Kirchner contribuyó a su capacidad de construir un liderazgo fuerte luego de la profunda crisis política y económica que viviera la Argentina de un modo similar al que había usado Menem cuando confrontó la hiperinflación con la que comenzara su mandato. Cristina Kirchner apeló más al legislativo para impulsar cambios institucionales que continúan alimentando la volatilidad política argentina como la nacionalización de la seguridad social, que revirtió la privatización realizada durante el menemismo, así como otros cambios que modificaron reglas cuya permanencia en el tiempo explicaba la necesidad de actualización como la modificación al Código Civil, que permitió el matrimonio homosexual. Estos son, entonces, cambios en las reglas del juego que son aplicados.

Lo mismo ocurre con la reforma al Consejo de Magistratura. De acuerdo con la reforma constitucional de 1994, la ley 24.937 de 1997 establece el

Consejo de Magistratura con una composición de 19 miembros que, según explica Gargarella en este volumen, sigue la letra de la Constitución estableciendo el “equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal”. Los miembros originales incluían al presidente de la Corte Suprema, cuatro jueces (con representación de ambas instancias, Interior y capital), un representante del PEN, cuatro legisladores por Cámara (con dos por la mayoría y dos por la primera y segunda minorías), cuatro abogados de matrícula federal y un profesor de derecho elegido por sus pares. La ley 26.080 de 2006 disminuyó sus miembros a trece, reduciendo la representación de los abogados y jueces, cancelando la de las segundas minorías legislativas y la del presidente de la Corte. Esta modificación aumentó la representación del partido mayoritario y generó inestabilidad institucional en el proceso de selección de los jueces, ya que la ley anterior no había cumplido aún una década y no se construyó un amplio consenso legislativo para modificarla.

El INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) provee otro ejemplo de cambio de política logrado primero con la misma fórmula legal y después con un cambio en las reglas para la medición del índice de precios como respuesta al problema de la inflación. La primera reacción de “retocar” el IPC genera una situación conflictiva en el INDEC que fuerza la renuncia de tres funcionarios técnicos y su reemplazo por funcionarios afines. En 2008, la fórmula del cálculo es modificada (y lo será nuevamente en menos de tres años) y el índice resultante genera poca credibilidad en la población, aunque es aplicado efectivamente para las indexaciones legales (como la de los bonos). Es decir, la intervención del gobierno en el INDEC en 2007 comienza por debilitar la forma en que se aplican las reglas y termina por modificar las reglas mismas, proveyendo un ejemplo de inestabilidad institucional que es aplicado a quienes están sujetos a la inflación legal.

Finalmente, las regulaciones que afectan el funcionamiento de los partidos políticos, y especialmente las elecciones internas para elegir candidatos, han mostrado tanto inestabilidad como habilidad de las autoridades para eludir el espíritu que pretenden invocar. La ley 25.611 de julio de 2002 establece las internas abiertas para las candidaturas presidenciales y de legisladores nacionales. Sin embargo, dicha ley fue suspendida durante la gestión de Duhalde por la ley 25.684 de enero de 2003, dado que el peronismo no podía resolver sus candidaturas presidenciales en una interna abierta (y terminó presentando tres candidatos). En diciembre de 2006, la ley 26.191 deroga la ley 25.611 y regresa a la legislación de 1985. De ese modo se eliminan las internas abiertas en vista de que el peronismo volverá a presentar más de un candidato presidencial en la elección de 2007 y las internas dentro de la facción gobernante del peronismo

- Murillo (eds.), *Argentine Democracy: the Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Levitsky, Steve y Murillo, M. Victoria (2007): "Teorías sobre instituciones débiles. Lecciones del caso argentino", en Sergio Emiliozzzi, Mario Pecheny y Martín Unzué (eds.), *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- (2010): "Variación en la fortaleza institucional", *Revista de Sociología*, 24: 31-56.
- Loveman, Brian (1993): *The Constitution of Tyranny*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Murillo, M. Victoria (2005): "Partisanship Amidst Convergence: Labor Market Reforms in Latin America," *Comparative Politics* Vol. 37, No 4.
- Ronconi, Lucas (2010): "Enforcement and Compliance with Labor Regulations", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 63, No 4.
- Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2007): *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.

serán resueltas con la proliferación de las "listas colectoras", donde diferentes fórmulas del mismo partido apoyan a la misma fórmula presidencial. En 2009 se sanciona la ley 26.571 que restablece internas abiertas y obligatorias. Según explica Alessandro en este volumen, el objetivo de la reforma es evitar la fragmentación política a la que contribuyeron las "listas colectoras", como se desprende de su cita del entonces vice-ministro de Gabinete, Juan Manuel Abal Medina: "En la actualidad nos encontramos con anomalías e irregularidades de todo tipo en esta materia, con miembros de un partido que se presentan como candidatos de otros partidos o agrupaciones que apoyan a candidatos de diferentes partidos en distintos distritos". Esta nueva modificación, que muestra la inestabilidad de las reglas respecto a las primarias en Argentina, no parece haber logrado su objetivo, dado que un decreto reglamentario aprobó las "listas de adhesión" que también permiten evitar la resolución de candidaturas con internas al interior de una coalición, y de hecho, los candidatos presidenciales de los principales partidos parecen haber sido resueltos sin necesidad de esperar a las internas abiertas del mes de agosto de este año. En resumen, las leyes electorales fueron cambiadas en función de las necesidades inmediatas de construcción electoral, y su espíritu mismo fue desvirtuado en la aplicación con suspensiones, derogaciones o incluso modificaciones en el nombre de prácticas que parecían, en el origen, contrarias al espíritu de la ley como describe el capítulo de Scherlis.

Para concluir, quiero insistir en que el objetivo de este capítulo es mostrar la heterogeneidad de la experiencia en lo que respecta a la estabilidad de las reglas de juego y su aplicación durante las dos administraciones analizadas; y que dicha heterogeneidad señala rasgos de continuidad respecto a la debilidad institucional que ha caracterizado a la democracia argentina reciente. Es decir, si bien el debate electoral aparece como dramático entre la destrucción y la construcción de instituciones, la realidad tiene una gran complejidad de grises que no es tan diferente de las experiencias anteriores. Argentina, por ende, continúa con la cuenta pendiente de la debilidad institucional dejando para futuras administraciones establecer un cambio significativo en los patrones de política pública al respecto.

## Bibliografía

- Richemondy, Sebastián y Ruth Collier (2007): "Down but not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina: 2003-2007", *Politics and Society*, Vol. 35, No 3.
- Helmke, Gretchen (2005): "Enduring Uncertainty: Court-Executive Relations in Argentina During the 1990s and Beyond", en Steve Levitsky y M. Victoria

## MATERIALES PARA EL ESTUDIO DEL SISTEMA POLÍTICO ARGENTINO (1999-2011)

*Javier Zelaznik*

Este capítulo presenta un conjunto de datos básicos para el estudio del sistema político argentino, tanto a nivel de la presidencia como del poder legislativo, pretendiendo continuar, de manera parcial y modesta, el monumental aporte de Guillermo Molinelli en colaboración con Valeria Palanza y Gisela Sin, "Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina", publicado por Temas en 1999.<sup>1</sup> Es por eso que, a pesar de que este libro tiene su foco en el proceso político abierto en 2003, parte de la información llena el período posterior a la publicación de la contribución de Molinelli, especialmente respecto de las elecciones y la composición de la Cámara de Diputados entre 1999 y 2003. Parte de la información presentada abarca la totalidad del actual período democrático (1983-2011), con el objetivo de facilitar una mirada de largo alcance. El capítulo realiza comentarios sobre los datos y la forma en que han sido creados. El cuadro 1 provee información sobre las presidencias en el período 1983-2011. En él se indica la afiliación partidaria del presidente, la forma de elección, la fecha de inicio y culminación de su mandato y las circunstancias de su finalización. Resaltan allí tres elementos. En primer lugar, la presidencia ha estado ocupada por políticos

1. En la búsqueda y sistematización de la información de los gráficos se ha contado con la colaboración de Agustín Vallejo.

Las elecciones de 2003 son llamativas por el número de candidatos que competieron. En total, 18 fórmulas presidenciales fueron aceptadas por la Justicia Electoral, lo que constituye la mayor oferta electoral en una votación presidencial desde el retorno a la democracia: 12 en 1983, 10 en 1989 (incluyendo las dos fórmulas encabezadas por el candidato de la UCR pero con diferentes candidatos a vicepresidente), 14 en 1995, 10 en 1999 y 14 en 2007. La fragmentación de 2003 se debió, sobre todo, a los problemas internos de los dos partidos tradicionales, el PJ y la UCR. En su intento para frenar la candidatura de Menem como único candidato peronista, el entonces presidente Eduardo Duhalde (2002-2003) consiguió que el congreso del PJ habilitase a tres candidatos presidenciales, ninguno de los cuales podría usar el nombre ni la simbología del partido. La fórmula compuesta por el ex presidente Carlos Menem y el gobernador de la provincia de Salta, Juan Carlos Romero, fue patrocinada por el Frente de la Lealtad; el ex presidente Adolfo Rodríguez Saá, junto al radical disidente Melchor Posse, compitió por el Frente del Movimiento Popular; y el entonces gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, acompañado por el entonces Secretario de Turismo y ex dirigente menemista, Daniel Scioli, se presentaron bajo la etiqueta Frente para la Victoria.

La Unión Cívica Radical también se presentó fracturada. La fórmula oficial del partido estuvo integrada por el diputado Leopoldo Moreau y el senador Mario Losada. Junto a ella aparecieron dos fórmulas encabezadas por radicales disidentes. Los sectores progresistas, junto a otras fuerzas políticas que habían formado parte del FREPASO, apoyaron la fórmula de Afirmación por una República Igualitaria (ARI) integrada por la líder del ARI, la diputada de origen radical Elisa Carrío, y un dirigente del conservador Partido Demócrata de Mendoza, Gustavo Gutiérrez, como candidato a vicepresidente. Los sectores de centro-derecha se nuclearon alrededor de otro disidente del centenario partido, Ricardo López Murphy, ex Ministro de Defensa y de Economía de de la Rúa, quien en confluencia con partidos provinciales de orientación conservadora organizó al Movimiento Federal Recrear (MFR).

Esta oferta de seis candidatos provenientes del PJ y de la UCR se completó con otros doce candidatos que en conjunto no llegaron a obtener el 7% de los votos válidos. El electorado de izquierda tuvo un amplio menú: el Partido Socialista liderado por el diputado Alfredo Bravo, el Partido Socialista Auténtico de Mario Mazzeilli, el Partido Humanista con Guillermo Sullings, la alianza entre el Partido Comunista y el Movimiento Socialista de los Trabajadores (Izquierda Unida) con la diputada Patricia Walsh, y el trotskista Partido Obrero con el legislador porteño Jorge Altamira. El electorado centrista completó su oferta electoral con Manuel Herrera del Partido Demócrata Cristiano, Carlos Zaffore del Movimiento de Integración y Desarrollo, y José Carlos Aragní de

pertenecientes a únicamente dos partidos: la Unión Cívica Radical (dos), y el Partido Justicialista (siete), con un evidente predominio de este último. Al 30 de junio de 2011, el PJ ha ocupado la presidencia durante el 72% de los poco más de 10.000 días de democracia. En segundo lugar, cuatro de los ocho presidentes han dejado el cargo antes de expirar el período para el cual habían sido elegidos (se excluyen aquí los dos presidentes interinos elegidos sólo para viabilizar la sucesión constitucional), lo cual incluye a presidentes de ambos partidos. En tercer lugar, Cristina Fernández de Kirchner es la única mujer en este contingente. Si bien el cargo había sido ocupado anteriormente por una mujer (María Estela Martínez de Perón, entre el 1 julio de 1974 y el 24 marzo de 1976, que asumió en su carácter de vicepresidente tras la muerte de Juan Domingo Perón), Cristina Fernández ha sido la primera en ser elegida para ese cargo, sumándose a la lista que en América Latina integran, al 30 de junio de 2011, Violeta Chamorro (Nicaragua, 1990-1997), Mireya Moscoso (Panamá, 2000-2004), Michelle Bachelet (Chile, 2006-2010), Laura Chinchilla (Costa Rica, a partir de 2010) y Dilma Rousseff (Brasil, desde 2011).

Los cuadros 2, 3 y 4 presentan los resultados de las elecciones presidenciales de 1999, 2003 y 2007. En ellos se muestran las diferentes fórmulas de candidatos a presidente y vicepresidente, los partidos o alianzas que las presentan, el total de votos obtenidos a nivel nacional y el porcentaje de votos válidos que ellos representan. Además, se agrega información sobre voto en blanco, nulos y cantidad de electores habilitados para cada una de esas elecciones. Todos los datos provienen de fuentes oficiales, más precisamente de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación, disponibles online en su página web. Las notas al pie de las tablas proveen información sobre los miembros de las coaliciones electorales, así como los votos obtenidos por las diferentes listas, en caso de fórmulas presidenciales presentadas conjuntamente por distintos partidos o coaliciones. Para los tres comicios presidenciales se aplicó el sistema electoral adoptado en la reforma constitucional de 1994, según el cual el presidente es elegido en segunda vuelta a menos que la fórmula más votada en la primera vuelta hubiese obtenido más del 45% de los votos válidos; o hubiese obtenido al menos el 40% de los votos válidos y, además, tuviese una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre la fórmula que le sigue. El candidato más votado en las elecciones de 1999 y 2007 obtuvo más del cuarenta y cinco por ciento de los votos, por lo que fueron designados sin necesidad de una segunda vuelta. En las elecciones de 2003, sin embargo, ninguno de los candidatos llegó a obtener siquiera el cuarenta por ciento de los votos, por lo que la elección presidencial debería haberse definido en una segunda vuelta con la participación de los dos candidatos más votados. Dado que Carlos Menem desistió de participar, Néstor Kirchner fue proclamado presidente de manera directa.

Tiempo de Cambios. A ellos se sumó la fórmula presentada por la Alianza Unidos o Dominados, encabezada por Juan Mussa, que reivindicaba su extracción peronista. Finalmente, el electorado de la derecha nacionalista pudo optar entre tres partidos con orígenes históricos en los levantamientos militares de la década del 80: Gustavo Breide Obeid, del Partido Popular de Reconstrucción; Enrique Venturino, de la Confederación para que se Vayan Todos; y Ricardo Terán, del Movimiento por la Dignidad y la Independencia.

Los cuadros 2 a 4 también proveen información sobre votos válidos, blancos y anulados, y sobre concurrencia electoral. La proporción de votantes respecto de los electores habilitados se mantiene en niveles altos (aunque debe tenerse en cuenta que en la Argentina el voto es obligatorio), pero con una tendencia descendente, pasando del 82% en 1999 al 78% en 2003, y al 76% en 2007. Los votos blancos y nulos descendieron entre 1999 y 2003, pasando del 4,5% al 2,7%, pero volvieron a subir en 2007, ubicándose en 7,6%. La tendencia descendente en la participación electoral sumada a la ascendente en votos inválidos ha generado dos efectos curiosos en la comparación de las elecciones 1999 y 2007. El primero es que, a pesar de que en ese período el padrón electoral incorporó a casi tres millones de votantes, el aumento en el número de votos válidos fue de sólo 153.684. El segundo es que, a pesar de que las fórmulas ganadoras en esas elecciones obtuvieron una proporción de votos similar, en 2007 Cristina Fernández obtuvo 515.111 votos menos que los que había obtenido Fernando de la Rúa ocho años antes.

Los cuadros 5 a 8 presentan la composición del gabinete de ministros de los gobiernos de de la Rúa, Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner. En él se incluyen los titulares de la jefatura de gabinete y del resto de las carteras ministeriales, indicándose fecha de inicio y finalización de cada gestión así como afiliación política. La estructura de los gabinetes suele tener una variabilidad limitada, dada la continuidad de la mayoría de las carteras. La estructura básica está conformada por la Jefatura de Gabinete más nueve ministerios: Interior, Economía, Relaciones Exteriores, Trabajo, Educación, Defensa, Salud, Justicia, y Acción Social. El gobierno de de la Rúa creó el ministerio de Infraestructura y Vivienda, que fue absorbido por la cartera de Economía en el cambio de gabinete de octubre de 2000 y recobró su independencia en marzo de 2001, con la asunción de Domingo Cavallo como ministro de Economía. Tras la derrota electoral de octubre de 2001, se crearon dos nuevas carteras: Seguridad Social y Agencia Social, y Turismo. La administración Duhalde tuvo una estructura más acotada en la cual a los diez cargos básicos antes mencionados se agregó un Ministerio de la Producción (en rigor, la cartera de Acción Social se constituyó un mes después de la asunción de Duhalde). Con la llegada de Kirchner a la presidencia, la cartera de Producción fue anexada a la de Economía, al mismo

tiempo que se creó la de Planificación, Inversión Pública y Servicios. La estructura del gabinete de Kirchner se mantuvo inalterada durante todo su gobierno, siendo particularmente notable la alta estabilidad ministerial: seis de las once posiciones en el gabinete fueron ocupadas por una sola persona, siendo únicamente problemáticos los cambios de ministro en las carteras de Economía y Justicia. El Gobierno de Cristina Fernández es el que más innovaciones ha hecho respecto de la estructura ministerial, llevando a dieciséis el número de carteras. Su gobierno comenzó con la estructura heredada del gobierno de Néstor Kirchner, más la trascendental creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. A ello se le sumó el Ministerio de la Producción en noviembre de 2008 (renombrado como Ministerio de Industria y Turismo en octubre de 2009, y como Ministerio de Industria en junio de 2010), el de Agricultura, Ganadería y Pesca en octubre de 2009, el de Turismo en junio de 2010 y el de Seguridad en diciembre de 2010.

Respecto de la composición partidaria, se destaca el hecho de que la mayoría de los gabinetes en la Argentina suelen ser altamente partidistas, con pocas designaciones de independientes. Más precisamente, la mayoría de los ministros comparten la afiliación partidaria del presidente. Esto se debe, en mayor medida, al hecho de que en la Argentina la base de apoyo de los presidentes se circunscribe a su propio partido, el que suele contar con un amplio continente legislativo. Eso hace que, a diferencia de otras experiencias latinoamericanas como Chile o Brasil, el gabinete no suela ser utilizado como un recurso para la formación de coaliciones de gobierno. Sin embargo, todos los gabinetes han mostrado algún grado de diversidad, aunque limitado. El caso más extremo es el del gobierno de de la Rúa, dado que constituyó el caso más claro de gobierno de coalición, surgido a partir de una alianza entre el partido del presidente, la UCR, y el FREPASO. Consecuentemente, el gabinete inicial, así como la mayoría de los subsiguientes, contaron con representación a nivel ministerial de dirigentes de ambas fuerzas políticas. A ellos se agregaron los ministros de un tercer partido, Acción para la República, tras la incorporación de Cavallo al gabinete. Las designaciones ministeriales de Duhalde también estuvieron caracterizadas por una diversidad en la identidad partidaria de sus miembros. En mayor medida, la participación de la UCR se relacionó con el carácter "parlamentario" de su origen, dado que el presidente fue designado por el Congreso para completar el mandato por el cual había sido elegido de la Rúa. La participación de la UCR resultó también importante dada la alta fragmentación interna del partido del presidente, el PJ.

En el caso de los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner, la mayoría de los ministros comparte un origen peronista, aunque algunos no se encontraban formalmente afiliados al PJ sino a otras agrupaciones "peronistas". Los casos más evidentes son los de Gustavo Béliz y Rafael Bielsa, quienes a

por la Dirección Nacional Electoral.<sup>2</sup> Los cuadros presentan los votos (y porcentajes sobre votos válidos) obtenidos por los diferentes partidos, así como la cantidad del diputados (y porcentajes) elegidos por cada lista. Para su lectura deben tenerse en cuenta algunos puntos importantes.

En primer lugar, el número de bancas que los cuadros asignan a cada partido incluye legisladores de diferentes partidos elegidos en listas de candidatos comunes, por lo que el dato no transmite una adecuada distribución de bancas por partido. Por ejemplo, entre los 71 legisladores elegidos por el Frente de la Victoria en los comicios de 2007 hay diputados que pertenecen a grupos aliados, tales como radicales y socialistas kirchneristas, Libres del Sur o partidos provinciales. Una adecuada distribución por partidos se proporcionala en los cuadros 16 a 21.

En segundo lugar, los votos que los cuadros asignan a algunos partidos, especialmente los más grandes, incluyen votos de otros partidos que presentan las mismas listas de candidatos a través de boletas propias. Eso es especialmente relevante respecto de las "listas espejo", en las que los mismos candidatos son presentados por partidos políticos diferentes en listas distintas cuyos votos se suman para la distribución de bancas. Por ejemplo, en las elecciones legislativas de 2003 la lista de diputados de la UCR en la provincia de Córdoba obtuvo 287.898 votos a través de cuatro listas diferentes: UCR (234.790 votos), PALS (20.665 votos), Nuevo País (17.539 votos) y Movimiento Popular Córdoba (14.904 votos). En el cuadro 12 todos esos votos son sumados a la UCR. Si bien esa forma de agregar los votos sobrestima, en este ejemplo, el caudal electoral de la UCR, se ha decidido adoptar esa estrategia con el objetivo de proveer una asociación más directa entre los votos que obtienen las diferentes listas de candidatos y el número de diputados que son elegidos por cada una de ellas. Para quienes estén interesados en una mayor desagregación por partido (y no por listas de candidatos), las notas al pie de los cuadros dan información acerca de los votos que reciben las listas de los partidos mayores a través de otras boletas, de manera que puedan ser restados del total. En el caso de listas conjuntas entre el PJ y la UCR se ha optado por presentarlas como entradas independientes, en lugar de sumar sus votos a alguno de los dos partidos. Ese es el caso, por ejemplo, del Frente de Todos (Corrientes, 2003 y 2005) y del Frente Cívico para la Victoria (Neuquén, 2005).

En tercer lugar, en el caso de coaliciones electorales heterogéneas se ha optado por asignar a la coalición todos los votos que haya obtenido, haciendo aclaraciones pertinentes en las notas al pie del cuadro. Por ejemplo, en las elecciones de 2009 la UCR, la Coalición Cívica, el Partido Socialista y debería reforzar el control legislativo.

Los cuadros 10 a 15 presentan los resultados electorales para las votaciones de diputados nacionales. Para ello se ha recurrido a estadísticas oficiales provistas

2. Al mes junio de 2011, disponibles en <http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/estadistica.htm>.

desar de su pertenencia al "movimiento peronista" lideraban otros partidos (Nueva Dirigencia y Gestión, Estado y Sociedad, Todos Ahora, respectivamente). Algo similar ocurre con Nilda Garré y Graciela Ocaña, quienes eran formalmente miembros de partidos que constituían el Frente para la Victoria (Frente Grande y Partido de la Victoria, respectivamente), aunque en el caso de Ocaña su procedencia original era del opositor Afirmación para una República Igualitaria (ARI).

El cuadro 9 provee información sobre la utilización de decretos de necesidad y urgencia (DNU). Los DNU son disposiciones de carácter legislativo que le permiten al presidente alterar de manera inmediata el *status quo*, sin contar con la previa autorización del Congreso. Si bien han sido utilizados a lo largo de la historia constitucional argentina, sólo se convirtieron en un recurso regular de toma de decisiones a partir de 1989, con la asunción de Carlos Menem. Desde entonces el instrumento ha sido incorporado en la Constitución Nacional y ha sido utilizado de manera más o menos recurrente, siendo la presidenta Cristina Fernández la que ha hecho menos uso de este recurso.

Es importante tener presente que los DNUs han implicado, en la práctica, diferentes recursos de toma de decisión a lo largo del tiempo. A partir de 1989 es posible distinguir tres etapas. En la primera, entre julio de 1989 y agosto de 1994, los DNUs han sido un instrumento "paraconstitucional" convalidado judicialmente por la Corte Suprema. Es por eso que en esa etapa puede decirse que los DNUs han tenido una baja legitimidad, a la vez que la falta de límites claros a su uso amplió la discrecionalidad del presidente. La segunda etapa comienza con la incorporación de los DNUs a la Constitución Nacional, lo que implicó un aumento en su legitimidad. Esta incorporación implicó además una reducción en la discrecionalidad de uso. En primer lugar, porque vino acompañada con la definición de cuatro áreas de políticas públicas en las cuales no era posible emitir DNUs: impuestos, legislación penal, electoral y de partidos políticos. En segundo lugar, porque la Constitución establece una comisión bicameral del Congreso encargada de controlarlos, cuyas características deberían ser determinadas por una ley del Congreso. Sin embargo, la ley fue sancionada recién en julio de 2006, con lo cual durante doce años esa limitación no tuvo aplicación práctica. El tercer momento comienza, precisamente, con la aprobación de la ley que, más allá de determinar la mecánica del control parlamentario de los DNUs, introduce una innovación respecto de los períodos anteriores: se le quita al presidente la posibilidad de vetar la decisión legislativa, lo que en teoría

otros partidos menores constituyeron el Acuerdo Cívico y Social (ACyS). Sin embargo, el ACyS incluyó a los tres socios principales en sólo 12 de los 19 distritos en que se presentó, excluyó al PS en cuatro, a la UCR en dos y a la CC en uno. El cuadro 15 presenta a ACyS como una entrada única, especificando en las notas al pie del cuadro la forma en que se distribuyen los votos en cada una de las combinaciones.

Finalmente, en algunos distritos hay diferentes listas que representan al mismo espacio político. Por ejemplo, en la elección de diputados de 2007, en Santa Fe, la UCR presentó lista de candidatos, pero la UCR a nivel nacional avaló la lista de Concertación para una Sociedad Justa, encabezada también por un dirigente radical. En ese mismo año, en Salta, participaron dos listas a través de las cuales el bloque de diputados nacionales Frente para la Victoria-PJ obtuvo cuatro bancas (el Frente Justicialista para la Victoria, 2 bancas, y la Alianza Frente para la Victoria-Renovador de Salta, 2 bancas). Dadas las particularidades de la competencia partidaria en este período, se ha estado más pendiente de los espacios políticos que de los partidos en sentido estricto, especialmente para el caso de Frente para la Victoria-PJ. Es por eso que, en algunos casos, se ha optado por sumar más de una lista por cada distrito, aunque presenten distintos candidatos, realizándose las indicaciones pertinentes en las notas al pie.

Con el objeto de presentar las tablas de la manera más manejable posible se ha optado por ingresar de manera independiente solamente aquellas listas que hubiesen logrado elegir al menos un diputado nacional en las elecciones correspondientes. A ello se le adicionan cuatro categorías más inclusivas:

- a) Centro-izquierda: partidos progresistas no marxistas. Ejemplos: Frente Grande, Partido Intransigente, Corriente Patria Libre, Partido Socialista Auténtico.
- b) Izquierda: partidos marxistas. Ejemplos: Movimiento al Socialismo, Partido Comunista, Movimiento Socialista de los Trabajadores, Partido de los Trabajadores por el Socialismo, Partido Obrero, Partido Humanista (incluido en esta categoría por haber participado en algunas de las elecciones en alianza con el PC).
- c) Provinciales: partidos de distrito. Ejemplos: Acción Chubutense, Movimiento Popular Fueguino, Partido Provincial Rionegrino, Movimiento Santiago Viable.
- d) Otros: partidos de derecha, centro derecha y pequeños partidos nacionales. Ejemplos: Movimiento por la Dignidad e Independencia, Partido Popular de Reconstrucción, Partido Nacionalista Constitucional, Partido Conservador Popular, Partido Autonomista, Unión de Centro Democrático,

Partido Federal, Acción por la República, Unión Popular, Movimiento de Integración y Desarrollo, Partido Demócrata Cristiano, Movimiento Provincias Unidas, Partido Unión y Libertad.

El Gráfico 1 provee información sobre la proporción de votos en blanco y nulos en las elecciones legislativas, así como de electores que no concurren a votar. Al respecto, el gráfico registra una tendencia global ascendente: la proporción de los tres fenómenos en forma conjunta se colocaba apenas por encima del 15% de los electores en la década de 1980, había subido al 25% durante la década de 1990, y, después de llegar a un pico del 48% en 2001, permanece por encima del 30% del electorado. Es llamativo que la tendencia sea más aguda en 2003 y 2007 (38,5% y 36,3%, respectivamente) —cuando las elecciones legislativas fueron concurrentes con las presidenciales— que en 2005 y 2009 (33,9% y 31,2%, respectivamente) —cuando fueron no concurrentes—, aunque las diferencias son moderadas.

Una adecuada distribución de legisladores según bloques políticos es presentada en los cuadros 16 a 21, donde se proporciona la composición de la Cámara de Diputados de la Nación según bloque legislativo, al 10 de diciembre de cada año. Los cuadros están contruidos a partir de información disponible en la página web de la Cámara de Diputados de la Nación (<http://www.hcdn.gov.ar>), y la inclusión de observaciones anuales está destinada a dar cuenta de la variabilidad existente en los alineamientos políticos al interior del Congreso, incluso ante la ausencia de elecciones. Dado que las tablas sólo contienen información en un momento determinado, parte de la volatilidad pasa desapercibida. Hay algunos casos que son importantes remarcar:

- a) Durante 2001 se conformó el bloque legislativo Argentinos por una República de Iguales, que incorporó a legisladores de la UCR (2), el FREPASO (8), el PJ (2), el Movimiento Cívico y Social de Santiago del Estero (2) y el Movimiento Social Entrerriano (1). Con sus quince legisladores se convirtió en el cuarto bloque de la Cámara por detrás del peronismo, el radicalismo y el FREPASO.
- b) En la segunda mitad de 2003, los legisladores del bloque Frente Federal Justicialista Azul y Blanco (peronismo menemista) volvieron al bloque del PJ oficial, el que amplió su contingente legislativo a 114 bancas (44,4%).
- c) Durante 2005 se produjo la ruptura del bloque peronista entre duhaldistas y kirchneristas, sin la cual es poco comprensible la baja productividad de la Cámara en ese año.
- d) La ruptura del disidente Peronismo Federal entre un grupo kirchnerista y otro opositor es registrada a diciembre de 2006, pero en rigor la misma

de leyes que en 2010, obteniendo la presidencia peores resultados sólo en 1987 y 2005. A pesar de ello, es notorio que, desde el punto de vista cualitativo, ese mismo año se caracteriza por una serie de éxitos cruciales del gobierno en la esfera legislativa: Ley 26.495, por la que se adelanta la fecha de las elecciones legislativas de 2009; Ley 26.522 de Servicios Audiovisuales; Ley 26.523, por la que se proroga la emergencia económica hasta el 31 de diciembre de 2011; Ley 26.547, por la que se autoriza la reapertura del campo de bonistas en *definitivo*; Ley 26.571 de reforma político-electoral, entre otras. El gráfico 5 provee información sobre el uso frecuente que hizo Menem del veto y la tendencia al predominio del veto parcial sobre el total. Finalmente, el gráfico 6 provee información sobre las insistencias. Según la Constitución Nacional, el Congreso puede desear el veto presidencial insistiendo con la ley original, lo que requiere del apoyo de dos tercios de los miembros presentes en cada cámara. Dado el requisito de una mayoría calificada, no es inesperado que el número de insistencias sea bajo. Como casos extremos resaltan los periodos presidenciales de Menem, con 30 insistencias en diez años y medio, y los ocho años de Kirchner y Fernández de Kirchner, en los que no se registra ninguna insistencia.

se concretó a fines de febrero de 2006, permitiéndole al gobierno ampliar su base de apoyo legislativo durante todo el periodo de sesiones ordinarias de ese año.

e) Los nueve legisladores del Peronismo Federal, a diciembre de 2007, se integraron en enero de 2008 al Frente para la Victoria, dándole a este bloque un contingente legislativo de 130 diputados (50,6%).

Los gráficos 2 y 3 proveen información sobre ambas cámaras del Congreso desde el punto de vista de su composición de género, teniendo en cuenta la aprobación en 1991 de la ley 24.012 de cupo, reglamentada por decreto 379 de 1993, que busca garantizar a las mujeres un piso del 30% de la composición del Congreso. En el caso de la Cámara de Diputados, la implementación comenzó en la elección de 1993, en la que se registró un incremento en la proporción de legisladoras pasando del 6% al 16% (ténbase en cuenta que en cada renovación legislativa se elige sólo la mitad de los miembros de la cámara), alcanzando el 27% tras las elecciones de 1995. Desde entonces, y hasta la renovación de 2001, la proporción se mantuvo ligeramente por debajo del 30% establecido por la ley, superando el 33% a partir de 2003, llegando incluso al 41,2% durante el bienio 2007-2009. A mediados de 2011, con el 38,5% de las bancas ocupadas por mujeres, la Cámara de Diputados argentina sólo era superada por sus homólogos en otros 13 países, según la información compilada por la organización Inter-Parliamentary Union, a partir del análisis de los Congresos en 187 países del mundo (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>). En el caso del Senado, el impacto de la ley de cuotas aparece en 2001, con la elección de la totalidad de los miembros del cuerpo mediante votación directa (hasta entonces los senadores eran elegidos por las legislaturas provinciales y por un colegio electoral en el caso de la Ciudad de Buenos Aires).

Los gráficos 4 a 6 proveen información sobre la productividad legislativa durante el actual periodo democrático (1983-2011). El gráfico 4 presenta el número de leyes sancionadas por año, según origen. Dos datos a resaltar: en primer lugar, en casi todos los años la mayoría de las leyes sancionadas tiene origen en el poder legislativo, aunque estos datos no hacen referencia a la importancia de las leyes según su contenido. En segundo lugar, hay tres años que sobresalen por su baja productividad legislativa, tanto desde el punto de vista del Congreso en general, como de las iniciativas presidenciales en particular: 1987, el último año en que Alfonsín cuenta con una mayoría propia en la Cámara de Diputados; 2005, el año de la ruptura entre kirchneristas y duhaldistas; y 2010, el año en que la oposición se hace con el control de la mayoría en la Cámara. El año 2009 es particularmente malo desde el punto de vista del impacto cuantitativo de las iniciativas presidenciales en la producción legislativa: se aprueba el mismo número



**Cuadro 1**  
**Presidentes de la Nación Argentina, 1983-2011**

Presidente	Partido	Fecha inicio de mandato	Fecha fin de mandato	Forma de selección	Forma de terminación
Raúl Alfonsín	UCR	10/12/1983	08/07/1989	Elección popular/ Colegio electoral	Renuncia anticipada
Carlos Menem	PJ	08/07/1989	08/07/1995	Elección popular/ Colegio electoral	Fin de mandato
Carlos Menem	PJ	08/07/1995	10/12/1999	Elección popular	Fin de mandato
Fernando de la Rúa	UCR	10/12/1999	21/12/2001	Elección popular	Renuncia anticipada
Ramón Puerta	PJ	21/12/2001	23/12/2001	Interino (presidente provisional del Senado)	Sucesión constitucional
Adolfo Rodríguez Saá	PJ	23/12/2001	30/12/2001	Designado por la Asamblea Legislativa	Renuncia anticipada
Eduardo Duhalde	PJ	30/12/2001	01/01/2002	Interino (presidente de la Cámara de Diputados)	Sucesión constitucional
Eduardo Duhalde	PJ	01/01/2002	25/05/2003	Designado por la Asamblea Legislativa	Acortamiento del mandato
Néstor Kirchner	FpV-PJ	25/05/2003	10/12/2007	Elección popular	Fin de mandato
Cristina Fernández de Kirchner	FpV-PJ	10/12/2007		Elección popular	

Nota: UCR: Unión Cívica Radical; PJ: Partido Justicialista; FpV-PJ: Frente para la Victoria-Partido Justicialista

**Cuadro 2**  
**Resultado de las elecciones presidenciales de 1999 (votos y porcentajes)**

Candidatos a Presidente y Vicepresidente	Partido o Coalición	Votos	%
Fernando de la Rúa - Carlos Álvarez	Alianza para el Trabajo, la Educación y la Justicia	9.167.404	48,4
Eduardo Duhalde - Ramón Ortega	Concertación Justicialista para el Cambio	7.254.147	38,3
Domingo Cavallo - Armando Caro Figueroa	Acción por la República	1.937.565	10,2
Patricia Walsh - Rogelio De Leonardi	Izquierda Unida	151.276	0,8
Lía Méndez - Jorge Pompei	Partido Humanista	131.811	0,7
Jorge Altamira - Pablo Reznik	Partido Obrero	113.916	0,6
Jorge Reyna - Néstor Moccia	Frente de la Resistencia	57.134	0,3
Juan R. Mussa - Fernanda Herrera	Alianza Social Cristiana	53.145	0,3
Jorge Montes - Oscar Hernández	Partido de los Trabajadores Socialistas	43.911	0,2
Domingo Quarracino - Amelia Rearte	Partido Socialista Auténtico	43.147	0,2
Total de votos válidos		18.953.456	95,5
Blancos		708.793	3,6
Nulos		186.738	0,9
Total Votos		19.848.987	82,0
Electores habilitados		24.201.563	

Fuente: Escrutinio definitivo, [http://www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_lectorales/dine/infogral/RESULTADOS%20HISTORICOS/1999.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_lectorales/dine/infogral/RESULTADOS%20HISTORICOS/1999.pdf)

La información sobre integrantes de las alianzas electorales procede del Atlas Electoral de Andy Tow: <http://towsa.com/andy/totalpais/1999p.html>

Nota: Los porcentajes por fórmula son calculados sobre los votos válidos; los porcentajes del total de votos válidos, votos blancos y los votos nulos son calculados sobre la base del total de votos emitidos; el porcentaje del total de votos emitidos está calculado sobre la base de los electores habilitados.

Composición de las alianzas electorales:

- Alianza para el Trabajo, la Educación y la Justicia. Partidos de orden nacional: Unión Cívica Radical, Demócrata Progresista, Intransigente, Socialista Democrático, Socialista Popular, Demócrata Cristiano, Frente Grande, Movimiento de Integración y Desarrollo. Partidos de distrito: Autonomista (Corrientes), Liberal (Corrientes). En la provincia de Santa Fe se presentó como Alianza para el Trabajo, la Educación y la Justicia-UCR-FREPASO. Del

Cuadro 3

Resultado de las elecciones presidenciales de 2003 (votos y porcentajes)

Partidos de la Alianza para el Cambio  
 Unión Cívica Radical  
 Frente por la Lealtad  
 Carlos Menem - Juan Carlos Romero

Carlos Menem - Juan Carlos Romero	Frente por la Lealtad	4.740.907	24,5
Néstor Kirchner - Daniel Scioli	Frente para la Victoria	4.312.517	22,2
Ricardo López Murphy - Ricardo Gómez Díez	Movimiento Federal Recrear	3.173.475	16,4
Adolfo Rodríguez Saá - Melchor Posse	Frente Movimiento Popular	2.735.829	14,1
Elisa Carró - Gustavo Gutiérrez	Afirmación para una República Igualitaria	2.723.574	14,1
Leopoldo Moreau - Mario Losada	Unión Cívica Radical	453.360	2,3
Patricia Walsh - Marcelo Parrilli	Izquierda Unida	332.863	1,7
Aifredo Bravo - Rubén Giustiniani	Partido Socialista	217.385	1,1
Jorge Altamira - Eduardo Salas	Partido Obrero	139.399	0,7
Enrique Venturino - Federico Pínto Kramer	Confederación para que se Vayan Todos	129.764	0,7
Guillermo Sullings - Lilliana Ambrosio	Partido Humanista	105.702	0,6
José Carlos Arcagní - Marcelo Zenó	Tiempo de Cambios	63.449	0,3
Mario Mazzitelli - Adrián Camps	Partido Socialista Auténtico	50.239	0,3
Carlos Zaffore - Fabiana Peré	Movimiento de Integración y Desarrollo	47.951	0,3
Manuel Herrera - Eduardo Cúneo	Partido Demócrata Cristiano	47.750	0,3
Gustavo Bréide Obeld - Ramiro Vasena	Partido Popular de la Reconstrucción	42.460	0,2
Juan R. Mússa - Roberto Suárez	Unidos o Dominados	39.505	0,2
Ricardo Terán - José Bonacci	MODIN	31.786	0,2
Total de votos válidos		19.387.895	97,3
Blancos		196.574	1,0
Nulos		345.842	1,7
Total Votos		19.930.111	78,2
Electores habilitados		25.480.440	

Fuente: Recuento definitivo, <http://www.elecciones.gov.ar/estadisticas/archivos/2003/ResultadoTras2003.pdf>

total de votos consignados 297.129 fueron obtenidos a través de la Alianza para el Trabajo, la Educación y la Justicia-Partido Demócrata Progresista (Santa Fe).

-Concentración Justicialista para el Cambio. Partidos de orden nacional: Justicialista, Conservador Popular, Política Abierta para la Integración Social, Frente de los Jubilados, Progreso Social, Confederación Laborista. Partidos de distrito: Movimiento Regional del Pueblo (Salta), Movimiento Federalista Pampeano (La Pampa), Nuevo (Córdoba y Corrientes), Movimiento Popular Bonaerense (Buenos Aires), Movimiento Popular Unido (Santiago del Estero), Acción Chubense (Chubut), Movimiento Patriótico de Liberación (San Luis), Alianza Todos por Entre Ríos (Entre Ríos), Alianza Unión por el Nuevo Chaco (Chaco), Pueblo en Comunidad de José C. Paz, Unión Vecinalista de Esteban Echeverría, Alianza Frente para el Cambio de Cartel (Río Negro), Alianza Frente de la Unidad (Formosa), Frente Justicialista (Santiago del Estero y Salta), Frente para el Cambio (Misiones), Jubilados en Acción (Capital Federal), Acción Ciudadana (Capital Federal). En la provincia de Mendoza se presentó como Alianza Partido Justicialista, y en la de San Juan como Frente Justicialista de la Esperanza. Del total de votos consignados 562.274 fueron obtenidos a través de Unión de Centro Democrático (UCEDe), 79.749 a través del Frente de Integración Federal, coalición electoral integrada por el Partido Nacionalista Constitucional, orden nacional, y el Movimiento por la Dignidad y la Independencia (Formosa y Santa Fe), 163.544 a través de las listas de Acción para la República (Mendoza), y 7.044 a través de la Alianza Partido Federal (Mendoza).

-Acción por la República: Partido de orden nacional: Acción por la República, Federal, Partidos de distrito: Provincial Rionegrino (Río Negro), Movimiento Popular (Río Negro), Izquierda unida: Partidos de orden nacional: Comunista, Movimiento Socialista de los Trabajadores. Partidos de distrito: De los Comunistas (Buenos Aires), Pueblo Unido (La Pampa), Movimiento por el Socialismo y el Trabajo (Córdoba y Santiago del Estero).

-Frente de la Resistencia: Partidos de orden nacional: Corriente Partía Libre, Partidos de distrito: Frente de la Resistencia (Buenos Aires y Córdoba).

-Alianza Social Cristiana: Partido de orden nacional: Unión Popular. Partidos de distrito: Autonomista (Santa Fe).

Nota: Los porcentajes por fórmula son calculados sobre los votos válidos; los porcentajes del total de votos válidos, votos blancos y los votos nulos son calculados sobre la base del total de votos emitidos; el porcentaje del total de votos emitidos está calculado sobre la base de los electores habilitados.

Composición de las alianzas electorales:

- Alianza Frente por la Lealtad: Partidos de orden nacional: Conservador Popular; Frente de los Jubilados, Justicialista. Partidos de Distrito: Cambio con Justicia Social (Capital Federal), De la Generación Intermedia (Capital Federal), Todos por los Jubilados (Capital Federal), Reconquista (Capital Federal), Por un Nuevo Jujuy (Jujuy), Demócrata Conservador (Buenos Aires), Movimiento por la Justicia Social (Buenos Aires), Movimiento Popular Unido (Santiago del Estero), Encuentro Popular (Santiago del Estero), Movimiento Popular Cordobés (Córdoba), Movimiento de Acción Vecinal (Córdoba), Opción Federal (Neuquén). Del total de votos consignados, 964.275 fueron obtenidos a través de las listas de Unión de Centro Democrático (UCEDÉ).

- Alianza Frente para la Victoria: Partidos de orden nacional: De la Victoria, Nacionalista Constitucional, Política Abierta para la Integridad Social, Justicialista. Partidos de distrito: Nueva Dirigencia (Capital federal y Jujuy), Movimiento de Renovación Cívica (Jujuy), Gestión, Estado, Sociedad Todos Ahora-Gesta (Capital Federal), Memoria y Movilización Social (Capital Federal y Buenos Aires), Progreso Social (Buenos Aires), Partido Popular (Corrientes), Acción Popular (Córdoba), Unión Popular (Salta), Acción para el Cambio (Córdoba), Santiago Viable (Santiago del Estero), Frente Integración Social para un Cambio en Libertad-FISCAL (Mendoza).

- Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento: Partidos de orden nacional: Recrear para el Crecimiento, Confederación Movimiento Federal.

-Alianza Frente Movimiento Popular: partidos de orden nacional: Confederación Laborista, Unión Popular, Justicialista. Partidos de distrito: Unión y Libertad (San Luis y Buenos Aires). Del total de votos consignados, 395.655 fueron obtenidos a través de las listas de Unión y Libertad en 13 distritos.

- Alianza Afirmación para una República Igualitaria (ARI): Partidos de orden nacional: Afirmación para una Republica Igualitaria, Intransigente.

- Alianza Izquierda Unida: Partidos de orden nacional: Movimiento Socialista de los Trabajadores, Comunista.

- Alianza Tiempo de Cambios: Partidos de orden nacional: Unión Popular. Partidos de distrito: Autonomista (Santa Fe). Del total de votos consignados, 8.574 fueron obtenidos a través de las listas de Unión Popular.

- Alianza Unidos o Dominados: Partidos de orden nacional: Unión Popular. Partidos de distrito: Movimiento por la Dignidad y la Independencia (Capital Federal).

**Cuadro 4**  
**Resultado de las elecciones presidenciales de 2007 (votos y porcentajes)**

Candidatos a Presidente y Vicepresidente	Partido o Coalición	Votos	%
Cristina Fernández de Kirchner - Julio Cobos	Frente para la Victoria	8.652.293	45,3
Elisa Carriló - Rubén Giustiniani	Coalición Cívica	4.403.642	23,0
Roberto Lavagna - Gerardo Morales	Una Nación Avanzada	3.230.236	16,9
Alberto Rodríguez Saá - Héctor Maya	Frente Justicia; Unión y Libertad	1.459.174	7,6
Fernando Solanas - Ángel Cadelli	Proyecto Sur	301.543	1,6
Ricardo López Murphy - Esteban Bullrich	Recrear para el Crecimiento	273.406	1,4
Jorge Sobisch - Jorge Asís	Movimiento Provincias Unidas	268.392	1,4
Vilma Ripoll - Héctor Bidonde	Movimiento Socialista de los Trabajadores	142.528	0,7
Néstor Pitrola - Gabriela Arroyo	Partido Obrero	116.688	0,6
José Montes - Héctor Heberling	Frente PTS-MAS-IS	84.694	0,4
Luis Amman - Jorge De Leonardi	Frente Amplio de Unidad Latinoamericana	69.787	0,4
Raúl Castells - Nina Pelozo	Movimiento de Jubilados y Desocupados	48.881	0,3
Gustavo Breide Obeid - Héctor Vergara	Partido Popular de la Reconstrucción	45.318	0,2
Juan Ricardo Mussa - Bernardo Nespral	Confederación Lealtad Popular	10.558	0,1
Total de votos válidos		19.107.140	92,4
Blancos		1.331.010	6,4
Nulos		241.176	1,2
Total Votos emitidos		20.679.327	76,2
Electores habilitados		27.137.719	

Fuente: Escrutinio definitivo ([http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2007/FOR-MULAS PRESIDENCIALES/Resultados\\_Formulas\\_Presidenciales%202007\\_16\\_Mayo.pdf](http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2007/FOR-MULAS PRESIDENCIALES/Resultados_Formulas_Presidenciales%202007_16_Mayo.pdf)).

La información sobre integrantes de las alianzas electorales procede del Atlas electoral de Andy Tow: <http://towsa.com/andy/totalpais/2007p.html>

Nota: Los porcentajes por fórmula son calculados sobre los votos válidos; los porcentajes del total de votos válidos, votos blancos y los votos nulos son calculados sobre la base del total

de votos emitidos; el porcentaje del total de votos emitidos está calculado sobre la base de los electores habilitados.

Composición de las alianzas electorales:

- Alianza Frente para la Victoria: Partidos de orden nacional: Justicialista, De la Victoria, Intransigente, Movimiento Libres del Sur, Frente Grande, Conservador Popular, Confederación Frente Cívico para la Concertación Plural, Democrata Cristiano, Partidos de distrito: Movimiento Democrático Federal (San Juan), Para la Concertación Ciudadana (Mendoza), Unión Vecinal de Córdoba (Córdoba), Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad (Mendoza), Concertación Popular (Capital Federal), Integración y Movilidad Social (Buenos Aires), Cambio 2000 (Tucumán), y Movimiento Justicia y Libertad (Santiago del Estero).  
- Alianza Confederación Coalición Cívica: Partidos de orden nacional: Armación para una República Igualitaria, Socialista, Partidos de distrito: Movimiento Armación Republicana (San Luis), Cambio Justo (Jujuy), Encuentro Cívico por la Igualdad y la Justicia (Capital Federal y Corrientes), Movimiento Vecinalista Provincial (Buenos Aires), y Coalición Cívica (Mendoza).  
- Alianza Concertación una Nación Avanzada: Partidos de orden nacional: Unión Cívica Radical, Movimiento de Integración y Desarrollo, Nacionalista Constitucional-UNIR, Partidos de distrito: Popular Democrático (Capital Federal).  
- Alianza Frente Justicia, Unión y Libertad; Unión de Centro Democrático; Unión y Libertad, Movimiento Popular de las Provincias Unidas: del total de votos consignados, 69.126 fueron obtenidos a través de las listas de Unión Popular, 36.831 a través de las listas del Movimiento de Acción Vecinal y 9.987 votos a través de las listas del Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN).  
- Alianza Frente PTS - MAS - Iquierda Socialista: de los Trabajadores Socialistas, Movimiento al Socialismo.  
- Alianza Frente Amplio hacia la Unidad Latinoamericana: Humanistas; Comunistas.

**Cuadro 5**  
**Ministros: Gabinete de Fernando de la Rúa**

Cargo y nombre	Origen partidario	Fecha	Fecha de esunción	de culminación
Rodolfo Terragno	Unión Cívica Radical	10/12/1999	05/10/2000	21/12/2001
Christian Colombo	Unión Cívica Radical	10/12/1999	05/10/2000	21/12/2001
Federico Storani	Unión Cívica Radical	10/12/1999	20/03/2001	21/12/2001
Ramón Mestre	Unión Cívica Radical	20/03/2001	20/03/2001	21/12/2001
José Luis Machiuea	Unión Cívica Radical	10/12/1999	05/03/2001	05/03/2001
Ricardo López Murphy	Unión Cívica Radical	05/03/2001	20/03/2001	21/12/2001
Domingo Cavallo	Acción por la República	20/03/2001	20/03/2001	21/12/2001
Adalberto Rodríguez Giavarini	Unión Cívica Radical	10/12/1999	10/12/1999	21/12/2001
Alberto Flamarique	FRFPASO	10/12/1999	05/10/2000	05/10/2000
Patricia Bullrich	Unión por Todos	05/10/2000	30/10/2001	30/10/2001
José Gabriel Dumón	Unión Cívica Radical	30/10/2001	30/10/2001	21/12/2001
Juan José Llach	Independiente	10/12/1999	23/09/2000	23/09/2000
Hugo Juri	Unión Cívica Radical	23/09/2000	20/03/2001	20/03/2001
Andrés Dellech	Unión Cívica Radical	20/03/2001	20/03/2001	21/12/2001
Ricardo López Murphy	Unión Cívica Radical	10/12/1999	05/03/2001	05/03/2001
Horacio Jaunarena	Unión Cívica Radical	05/03/2001	05/03/2001	21/12/2001
Héctor Lombardo	Unión Cívica Radical	10/12/1999	10/12/1999	21/12/2001

**Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos**

Ricardo Gil Lavedra	Unión Cívica Radical	10/12/1999	05/10/2000
Jorge de la Rúa	Unión Cívica Radical	05/10/2000	21/12/2001

**Ministerio de Acción Social**

Graciela Fernández Mellide	FREPASO	10/12/1999	13/03/2001
Marcos Makón	FREPASO	13/03/2001	20/03/2001
Héctor Lombardo	(Interino)	20/03/2001	30/04/2001
Juan Pablo Cafiero	FREPASO	30/04/2001	23/10/2001
Daniel Sartor	Unión Cívica Radical	23/10/2001	21/12/2001

**Ministerio de Infraestructura y Vivienda**

Nicolás Gallo	Unión Cívica Radical	10/12/1999	05/10/2000
(Ministerio incorporado al Ministerio de Economía)		05/10/2000	20/03/2001
Carlos Bastos	Acción por la República	20/03/2001	21/12/2001

**Ministerio de Seguridad Social y Agencia Social**

Patricia Bullrich	Unión por Todos	30/10/2001	13/11/2001
José Gabriel Dumón	(Interino)	13/11/2001	21/12/2001

**Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte**

Hernán Lombardi	Unión Cívica Radical	30/10/2001	21/12/2001
-----------------	----------------------	------------	------------

**Cuadro 6**  
**Ministros: Gabinete de Eduardo Duhalde**

Cargo y nombre del ministro	Origen partidario	Fecha de asunción	Fecha de culminación
-----------------------------	-------------------	-------------------	----------------------

**Jefe de Gabinete de Ministros**

Jorge Capitanich	Partido Justicialista	03/01/2002	03/05/2002
Alfredo Atanásuf	Partido Justicialista	03/05/2002	25/05/2003

**Ministerio de Interior**

Rodolfo Gabrielli	Partido Justicialista	23/12/2001	03/05/2002
Jorge Matzkin	Partido Justicialista	03/05/2002	25/05/2003

**Ministerio de Economía**

Jorge Remes Lenicov	Partido Justicialista	03/01/2002	27/04/2002
Roberto Lavagna	Partido Justicialista	27/04/2002	25/05/2003

**Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto**

Carlos Ruckauf	Partido Justicialista	03/01/2002	25/05/2003
----------------	-----------------------	------------	------------

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**

Alfredo Atanasuf	Partido Justicialista	03/01/2002	03/05/2002
Graciela Camaño	Partido Justicialista	03/05/2002	25/05/2003

**Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología**

Graciela Giannetasio	Partido Justicialista	08/01/2002	25/05/2003
----------------------	-----------------------	------------	------------

**Ministerio de Defensa**

Horacio Jaunarena	Unión Cívica Radical	08/01/2002	25/05/2003
-------------------	----------------------	------------	------------

**Ministerio de Salud y Ambiente**

Ginés González García	Partido Justicialista	11/01/2002	25/05/2003
-----------------------	-----------------------	------------	------------

**Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos**

Jorge Reynaldo Vanossi	Unión Cívica Radical	03/01/2002	10/07/2002
Juan José Álvarez	Partido Justicialista	10/07/2002	25/05/2003

**Ministerio de Acción Social**

Nilda Doga	Partido Justicialista	19/02/2002	25/05/2003
------------	-----------------------	------------	------------

**Cuadro 7**  
**Ministros: Gabinete de Néstor Kirchner**

03/01/2002	04/10/2002	Independiente	José Ignacio de Mendiguren
25/05/2003	04/10/2002	Partido Justicialista	Anibal Fernández

Fuente: Elaboración propia sobre diarios nacionales.

Cargo y nombre	Origen partidario	Fecha	Fecha de culminación
Alberto Fernández	Partido Justicialista	25/05/2003	10/12/2007
Anibal Fernández	Partido Justicialista	25/05/2003	10/12/2007

Roberto Lavagna	Partido Justicialista	25/05/2003	28/11/2005
Felisa Miceli	Frente para la Victoria	28/11/2005	17/07/2007
Miguel Peirano	Frente para la Victoria	17/07/2007	10/12/2007

Rafael Bielsa	Gestión, Estado y Sociedad, Todos Ahora	25/05/2003	28/11/2005
Jorge Talana	Frente para la Victoria	28/11/2005	10/12/2007

Carlos Tomada	Partido Justicialista	25/05/2003	10/12/2007
---------------	-----------------------	------------	------------

Daniel Filmus	Partido Justicialista	25/05/2003	10/12/2007
---------------	-----------------------	------------	------------

José Pampuro	Partido Justicialista	25/05/2003	28/11/2005
--------------	-----------------------	------------	------------

Nilda Garré	Frente para la Victoria/ Frente Grande	28/11/2005	10/12/2007
-------------	---	------------	------------

Ginés González García	Partido Justicialista	25/05/2003	10/12/2007
-----------------------	-----------------------	------------	------------

Gustavo Bélliz	Nueva Dirigencia	25/05/2003	27/07/2004
----------------	------------------	------------	------------

Horacio Rosatti	Partido Justicialista	27/07/2004	26/07/2005
Alberto Iribarne	Frente para la Victoria	26/07/2005	10/12/2007

Ministerio de Desarrollo Social			
Alicia Kirchner	Partido Justicialista	25/05/2003	28/11/2005
Juan Carlos Nadalich	Frente para la Victoria	28/11/2005	17/08/2006
Alela Kirchner	Frente para la Victoria	17/08/2006	10/12/2007

Ministerio de Planeación Federal, Inversión Pública y Bienes			
Julio de Vido	Partido Justicialista	25/05/2003	10/12/2007

Fuente: Elaboración propia sobre diarios nacionales.

**Cuadro 8**  
**Ministros: Gabinete de Cristina Fernández de Kirchner (al 30/06/2011)**

Cargo y nombre del ministro	Origen partidario	Fecha de asunción	Fecha de culminación
-----------------------------	-------------------	-------------------	----------------------

Jefe de Gabinete de Ministros			
Alberto Fernández	Frente para la Victoria	10/12/2007	23/07/2008
Sergio Massa	Frente para la Victoria	23/07/2008	08/07/2009
Aníbal Fernández	Frente para la Victoria	08/07/2009	

Ministerio del Interior			
Florencio Randazzo	Frente para la Victoria	10/12/2007	

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas			
Martín Lousteau	Frente para la Victoria	10/12/2007	25/04/2008
Carlos Fernández	Frente para la Victoria	25/04/2008	08/07/2009
Amado Boudou	Frente para la Victoria	08/07/2009	

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto			
Jorge Taiana	Frente para la Victoria	10/12/2007	28/06/2010
Héctor Timerman	Frente para la Victoria	28/06/2010	

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social			
Carlos Tomada	Frente para la Victoria	10/12/2007	

Ministerio de Educación			
Juan Carlos Tedesco	Independiente	10/12/2007	29/06/2009
Alberto Sileoni	Frente para la Victoria	29/06/2009	

Ministerio de Defensa			
Nilda Garré	Frente para la Victoria/ Frente Grande	10/12/2007	15/12/2010
Arturo Puricelli	Frente para la Victoria	15/12/2010	

**Cuadro 9**  
**Decretos de Necesidad y Urgencia, por Presidente, 1983-2011**

Presidente	Período	DNU	Mérges	DNU	Mérges
Rafil Alfonsín	10-12-1983 / 08-07-1989	10	67	0,1	
Carlos Menem	08-07-1989 / 10-12-1999	545	125	4,4	
Fernando de la Rúa	10-12-1999 / 20-12-2001	73	24	3,0	
Eduardo Duhalde	01-01-2002 / 25-05-2003	158	17	9,3	
Néstor Kirchner	25-05-2003 / 10-12-2007	270	53	5,1	
Cristina Fernández de Kirchner	10-12-2007	29	42	0,7	

Fuente: Josefa Ichaso, 2011, Centro de Estudios Nueva Mayoría. Datos actualizados al 23 de mayo de 2011 (<http://nuevamayoria.com/images/stories/celaforn/Corto110523DNU.pdf>).  
Nota: DNU: Decreto de necesidad y urgencia.

Ministerio de Salud					
Graciela Ocaña	Partido para la Victoria/ Frente para la Victoria	10/12/2007	29/09/2009		
Juan Luis Manzur	Frente para la Victoria	29/09/2009			

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos					
Artibal Fernández	Frente para la Victoria	10/12/2007	08/07/2009		
Julio Alak	Frente para la Victoria	08/07/2009			

Ministerio de Desarrollo Social					
Alicia Kirchner	Frente para la Victoria	10/12/2007			

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios					
Julio de Vido	Frente para la Victoria	10/12/2007			

Ministerio de Gestión y Organización					
Lino Barañao	Independiente	10/12/2007			

Ministerio de Justicia					
Débora Giorgi	Independiente	26/11/2008			

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca					
Julían Domínguez	Frente para la Victoria	01/10/2009			

Ministerio de Turismo					
Carlos Enrique Meyer	Frente para la Victoria	28/06/2010			

Ministerio de Seguridad					
Nilda Garré	Frente para la Victoria/ Frente Grande	15/12/2010			

Fuente: Elaboración propia sobre diarios nacionales.



**Cuadro 10**  
Elecciones de Diputados Nacionales 1999 (votos y bancas)

Partidos Políticos	Votos	%	Bancas	%
Alianza para el Trabajo, la Educación y la Justicia	8.089.707	43,7	63	48,5
Concertación Justicialista para el Cambio	6.839.076	36,6	51	39,2
Acción por la República	1.328.124	7,5	8	6,2
Partido Demócrata Progresista	290.533	1,6	2	1,5
Unidad Bonaerense (Buenos Aires)	289.860	1,6	1	0,8
Partido Demócrata (Mendoza)	235.357	1,3	2	1,5
Fuerza Republicana (Tucumán)	99.572	0,5	1	0,8
Movimiento Popular Neuquino (Neuquén)	89.798	0,5	1	0,8
Alianza Pacto Autonomista-Liberal/ Partido Demócrata Progresista (Corrientes)	85.207	0,5	1	0,8
Centro Izquierda	107.725	0,6		
Izquierda	442.677	2,4		
Provinciales	285.546	1,5		
Otros	330.431	1,8		
Totales	18.513.613	100,0	130	100,0

Fuente: Elaborado sobre información del escrutinio definitivo provista por el Ministerio del Interior.

Notas:

- Alianza para el Trabajo, la Educación y la Justicia. Incluye a la Alianza para el Trabajo, la Educación y la Justicia en 20 distritos (7.233.610 votos, 55 diputados), Frente Cívico y Social en Catamarca (69.097 votos, 1 diputado), Alianza Salteña (200.697, 2 diputados), Alianza UCR/FREPASO en Santa Fe (576.191 votos, 4 diputados) y Frente Cívico y Social de Tierra del Fuego (10.112 votos, 1 diputado).

- Concertación Justicialista para el Cambio: Incluye Concertación Justicialista para el Cambio en 7 distritos (3.780.008 votos, 25 diputados), Partido Justicialista en 12 distritos (1.282.790 votos, 16 diputados), Unión por un Nuevo Chaco (150.376 votos, 1 diputado), Todos por Entre Ríos (289.117 votos, 2 diputados), Frente de la Unidad en Formosa (77.245 votos, 1 diputado), Frente para el Cambio en Misiones (224.022 votos, 2 diputados), Frente Justicialista de la Esperanza en San Juan (99.521 votos, 1 diputado). Incluye además los votos de listas de otros partidos que presentaron los mismos candidatos que el PJ: en Buenos Aires, UCEDé (354.778 votos), en Córdoba, Nuevo Movimiento (120.986 votos) y UCEDé (144.921 votos), en Corrientes, Conservador Popular (8.804 votos) y Partido Nuevo (115.464 votos). Finalmente, incluye también el Movimiento Pueblo Unido de Santiago de Estero (57.662 votos, 1 diputado) y Acción por la República en Mendoza (66.812 votos).

**Cuadro 11**  
Elecciones de Diputados Nacionales 2001 (votos y bancas)

Partidos Políticos	Votos	%	Bancas	%
Partido Justicialista	5.411.717	37,9	67	52,0
Alianza/Unión Cívica Radical	3.219.688	22,5	35	27,6
Afirmación para una República Igualitaria	1.127.266	7,9	8	6,3
Polo Social	586.861	4,1	4	3,2
Izquierda Unida	418.850	2,9	1	0,8
Unión Federalista (Buenos Aires)	288.026	2,0	2	1,6
Acción por la República	160.832	1,1	1	1,6
Autodeterminación y Libertad	135.361	1,0	2	1,6
Partido Demócrata (Mendoza)	126.769	0,9	1	0,8
Partido Demócrata Progresista	109.796	0,8	1	0,8
Fuerza Republicana (Tucumán)	103.447	0,7	1	0,8
Partido Renovador de Salta	95.001	0,7	1	0,8
F.I.S.C.A.L. (Mendoza)	74.002	0,5	1	0,8
Movimiento Popular Neuquino	60.852	0,4	2	1,6
Centro Izquierda	192.231	1,3		
Izquierda	836.663	5,9		
Provinciales	621.368	4,4		
Otros	721.378	5,9		
Totales	14.290.108	100,0	127	100,0

Fuente: Elaborado sobre información del escrutinio definitivo provista por el Ministerio del Interior.

Notas:

- Partido Justicialista: Incluye las listas presentadas por el PJ en cada uno de los 24 distritos electorales más Frente por un Nuevo País de la Capital Federal (122.841 votos, 2 diputados), Frente de Todos de Tucumán (75.408 votos, 1 diputado) y Frente con Todos de La Rioja (32.354 votos).

- Unión Cívica Radical: Incluye las listas presentadas por la UCR en cada uno de los 24 distritos. En algunos de los distritos se presentó en Alianza con el FREPASO (Frente País Solidario). Los 35 diputados se distribuyen de la siguiente manera: UCR: 28, Frente Cívico y Social de Catamarca: 2, FREPASO: 6, Partido Socialista Popular: 1.

- ARI: Afirmación para una República de Iguales. Incluye los votos de ARI en 7 distritos (Capital Federal, Buenos Aires, La Pampa, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego), Partido Socialista Auténtico (Santa Fe), Partido Intransigente (Mendoza y Neuquén), Alianza Socialismo Popular/Socialismo Democrático (Córdoba), Movimiento Social Entrerriano (Entre Ríos) y Movimiento de Bases (Chaco).

- F.I.S.C.A.L.: Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad.

Cuadro 12  
Elecciones de Diputados Nacionales 2003 (votos y bancas)

PJ- Frente para la Victoria	5.498.051	35,0	60	46,2
PJ- Frente para la Lealtad	388.481	2,5	2	1,5
PJ- Frente del Movimiento Popular	138.336	0,9	2	1,5
Unión Cívica Radical	2.248.620	14,3	22	16,9
Frente de Todos (Corrientes)	121.992	0,8	2	1,5
Afirmación para una República Igualitaria	963.764	6,1	7	5,4
Recrear	632.256	4,0	2	1,5
Compromiso por el Cambio	610.961	3,9	7	5,4
Frente Popular Bonaerense (Buenos Aires)	600.832	3,8	5	3,8
Partido Socialista	492.021	3,1	3	2,3
Acción por la República	435.749	2,8	3	2,3
Partido Nuevo (Córdoba)	410.340	2,6	3	2,3
Fuerza Porteña	232.585	1,5	2	1,5
Autodeterminación y Libertad	208.216	1,3	2	1,5
Partido de la Ciudad (CABA)	176.138	1,1	1	0,8
Partido de la Revolución Democrática	153.708	1,0	1	0,8
Partido Nuevo (Corrientes)	102.764	0,7	1	0,8
Partido Renovador de Salta	95.845	0,6	1	0,8
Movimiento Popular Neuquino	90.738	0,6	2	1,5
Vida y Compromiso	80.058	0,5	1	0,8
Proyecto Corrientes	65.188	0,4	1	0,8
Centro Izquierda	173.607	1,1		
Izquierda	793.607	5,1		
Provinciales	687.429	4,4		
Otros	327.090	2,1		
Totales	15.728.376	100,0	130	100,0

Fuentes: Elaborado sobre información del escrutinio definitivo provista por el Ministerio del Interior.

Notas:

- PJ- Frente para la Victoria: Incluye las listas presentadas por el PJ en 19 de los 24 distritos (no se incluye Capital Federal, Corrientes, Misiones, La Rioja y San Luis), el Frente Renovador

de la Concordia en Misiones (200.292 votos, 2 diputados), el Frente para la Victoria en La Pampa (28.115 votos) y Misiones (13.172 votos) y el Partido de la Victoria en Tierra del Fuego (1.129 votos).  
 - PJ- Frente para la Lealtad: Incluye los votos del PJ en dos distritos: Misiones (148.735 votos) y La Rioja (83.412 votos), y de tres distridencias del PJ en Santiago del Estero: Encuentro Popular (93.409 votos, 1 diputado), Frente para la Lealtad (54.564 votos, 1 diputado) y Progreso Social (8.361 votos).  
 - PJ- Frente del Movimiento Popular: Incluye los votos del PJ (San Luis), del Frente del Movimiento Popular (San Juan y Santiago del Estero) y de Unión y Libertad (Buenos Aires y Mendoza).  
 Frente de Todos: Alianza electoral entre la UCR, el PJ, el Frente Grande, la UCERD y el Partido de la Victoria.  
 - Unión Cívica Radical: No incluye los votos de la UCR en Corrientes, donde forma parte del Frente de Todos, ni en Santa Fe, donde participa en coalición con el Partido Socialista (421.415 votos, 2 diputados UCR, 1 diputado PS).  
 - Afirmación para una República Igualitaria (ARI): Incluye al ARI en 13 distritos, Encuentro Popular Progresista (Tucumán), Encuentro para los Rionegrinos (Río Negro), Alternativa Progresista (San Juan), Frente de la Gente (Catamarca) y Nuevo Espacio Entrerriano (Entre Ríos).

**Cuadro 13**  
**Elecciones de Diputados Nacionales 2005 (votos y bancas)**

Partidos Políticos	Votos	%	Bancas	%
Frente para la Victoria	6.607.047	38,3	60	47,2
Partido Justicialista no kirchnerista	1.238.071	7,2	11	8,7
Unión Cívica Radical	2.200.756	12,8	19	15,0
Frente de Todos (Corrientes)	281.077	1,6	3	2,4
Frente Cívico para la Victoria (Neuquén)	62.262	0,4	1	0,8
Afirmación para una República Igualitaria	1.380.330	8,0	9	7,1
Propuesta Republicana	1.095.494	6,4	9	7,1
Partido Socialista	832.971	4,8	5	3,9
Unidad Federalista (Buenos Aires)	394.398	2,3	2	1,6
Partido Nuevo (Córdoba)	349.112	2,0	3	2,4
Partido Demócrata (Mendoza)	114.209	0,7	1	0,8
Partido Renovador de Salta	100.686	0,6	1	0,8
Movimiento Popular Neuquino	86.610	0,5	2	1,6
Frente Producción y Trabajo (San Juan)	60.677	0,4	1	0,8
Centro Izquierda	137.582	0,8		
Izquierda	909.206	5,3		
Provinciales	895.304	5,2		
Otros	502.768	2,9		
Totales	17.248.560	100,0	127	100,0

Fuente: Elaborado sobre información del escrutinio definitivo provista por el Ministerio del Interior.

**Notas:**

- Frente para la Victoria: Incluye el Frente para la Victoria-PJ en 16 distritos, Unión por Córdoba (Córdoba), Frente de Todos (Chaco), Partido Justicialista (La Pampa), Frente Justicialista para la Victoria (Misiones y Salta) y Partido de la Victoria (La Rioja). Incluye además el Frente Renovador de Misiones (190.423 votos, 2 bancas), Unión por Jujuy (22.184 votos), Partido de la Victoria en Formosa (2.731 votos) y Salta (48.468 votos).

- Partido Justicialista: Incluye el PJ no kirchnerista en Buenos Aires, Catamarca, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero.

- Unión Cívica Radical: no incluye los votos de Frente de Todos (Corrientes), Frente Cívico para la Victoria (Neuquén) y Frente Progresista Cívico y Social de Santa Fe (633.203 votos, 5 diputados: 3 PS, 2 UCR).

- Frente de Todos: Alianza de la UCR (127.700 votos), PJ (52.710 votos), Corriente Patria Libre (9.597 votos), Acción por la República (10.923 votos), Partido Socialista (13 votos), Popular (17.574 votos), Frente Grande y Partido de la Victoria. La coalición obtuvo, adicionalmente, 47.506 votos directos al Frente de Todos.

- Frente Cívico para la Victoria: Alianza de la UCR, PJ, Frente Grande, Movimiento de Integración y Desarrollo, Corriente Patria Libre, El Frente y la Participación Neuquina.

- Afirmación para una República Igualitaria (ARI): Incluye al ARI en 13 distritos, Encuentro (La Pampa), Acuerdo Social para la Inclusión (Tucumán) y Concertación Nuevo Espacio (Entre Ríos).

## Cuadro 14

## Elecciones de Diputados Nacionales 2007 (votos y bancas)

Partidos Políticos  
Bancas

- Partido Justicialista no kirchnerista: Partido Justicialista (San Luis), Viva Entre Ríos (Entre Ríos). - Afirmación para una República Igualitaria (ARI): Incluye al ARI en 7 distritos. Coalición Cívica en 8 distritos, Cambio Jujeño en Jujuy y Partido Socialista en Neuquén. - Unión Cívica Radical: Incluye Concertación para una Sociedad Justa de Santa Fe (75.299 votos). - Unión Cívica Radical kirchnerista: Incluye Frente de Todos (Corrientes), Frente Cívico y Social (Catamarca), Frente Cívico de Santiago del Estero), Concertación para el Desarrollo (Río Negro) y Concertación Ciudadana (Mendoza). - Una Nueva Argentina: Incluye Concertación para una Sociedad Justa (Córdoba), Frente para una Catamarca Avanzada (Catamarca) y Concertación UNA (Capital Federal).

Frente para la Victoria	7.239.610	40,0	71	54,6
Partido Justicialista no kirchnerista	196.295	1,1	2	1,5
Afirmación para una República Igualitaria	2.310.332	12,8	16	12,3
Unión Cívica Radical	1.877.563	10,4	11	8,5
Partido Socialista	1.034.477	5,7	7	5,4
Propuesta Republicana	924.986	5,1	6	4,6
Unión Cívica Radical kirchnerista	667.261	3,7	10	7,7
Una Nueva Argentina	191.975	1,1	1	0,8
Diálogo por Buenos Aires	159.134	0,9	1	0,8
Frente Córdoba Nueva	138.596	0,8	1	0,8
Proyecto Sur	133.411	0,7	1	0,8
Acción por la República	149.941	0,8	1	0,8
Movimiento Popular Neuquino	50.676	0,3	1	0,8
Unidad Federalista (Tierra del Fuego)	6.252	0,0	1	0,8
Centro Izquierda	215.136	1,2		
Izquierda	481.058	2,7		
Provinciales	1.046.887	5,8		
Otros	1.267.512	7,0		
Totales	18.091.102	100,0	130	100,0

Fuente: Elaborado sobre información del escrutinio definitivo provista por el Ministerio del Interior.

Notas:

- Frente para la Victoria: Incluye el Frente para la Victoria-PJ en 15 distritos, Partido Justicialista en 3 distritos, Frente Justicialista para la Victoria (Entre Ríos), Concertación Frente para la Victoria (San Luis), Frente del Pueblo Riojano (La Rioja), Frente Justicialista Chaco Merece Más (Chaco), Frente para la Victoria-Renovador de Salta (Salta) y Frente para la Victoria-Santacruz (Santa Cruz). Incluye además Frente Renovador de Misiones (165.151 votos, 3 diputados), Frente Justicialista para la Victoria de Salta (220.589 votos, 2 diputados), Frente Primero Jujuy (54.220 votos, 1 diputado), Alianza Frente Justicialista para la Victoria de Santiago del Estero (16.340 votos), Frente para el Cambio en La Pampa (5.264 votos), Frente para la Victoria en Corrientes (21.228 votos), Unión por Jujuy-Concertación Plural en Jujuy (13.502 votos).

**Cuadro 15**  
**Elecciones de Diputados Nacionales 2009 (votos y bancas)**

Partido Político	Votos	%	Bancas	%
Frente para la Victoria	5.665.482	28,9	37	29,1
Partido Justicialista no kirchnerista	1.574.555	8,0	15	11,8
Acuerdo Cívico y Social	4.313.738	22,0	33	26,0
Unión Cívica Radical	756.711	3,9	5	3,9
Frente de Todos (Corrientes)	154.873	0,8	1	0,8
Partido Socialista	132.647	0,7		
Coalición Cívica	89.550	0,5		
Unión-PRO	3.469.397	17,7	19	15,0
Frente Cívico de Córdoba	468.918	2,4	3	2,4
Proyecto Sur	448.711	2,3	4	3,2
Nuevo Encuentro	415.961	2,1	2	1,6
Frente Cívico Santiago	194.537	1,0	3	2,4
Partido Demócrata-PRO (Mendoza)	125.074	0,6	1	0,8
Salta Somos Todos	83.270	0,4	1	0,8
Movimiento Popular Neuquino	78.703	0,4	2	1,6
Partido Federal Fueguino	12.653	0,1	1	0,8
Centro Izquierda	216.894	1,1		
Izquierda	641.037	3,3		
Provinciales	561.247	2,9		
Otros	223.403	1,1		
<b>Totales</b>	<b>19.627.361</b>	<b>100,0</b>	<b>127</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado sobre información del escrutinio definitivo provista por el Ministerio del Interior.

**Notas:**

- Frente para la Victoria: Incluye el Frente para la Victoria en 8 distritos, Partido Justicialista en 5 distritos, Frente para la Victoria por la Equidad y la Justicia Social (Córdoba), Frente Justicialista para la Victoria (Buenos Aires y Santiago del Estero), Chaco Merece Más (Chaco), Frente Justicialista del Pueblo Riojano (La Rioja), Frente Justicialista Entrerriano (Entre Ríos), Frente por la Integración (Chubut), Frente Correntinos por el Cambio (Corrientes), Encuentro por la Victoria-Frente para la Victoria (Capital Federal), Más Vocación Sanluisina (San Luis) y Frente Justicialista de la Dignidad y el Progreso (Misiones). Además incluye el

Frente Renovador de Misiones (212.261 votos, 2 diputados), Frente Para la Victoria de Salta (24.321 votos), Unión por Jujuy (6.214 votos), Concertación Frente para la Victoria de San Luis (6.642 votos) y Frente Amplio de La Pampa (5.900 votos).

- Partido Justicialista no kirchnerista: Incluye Santa Fe Federal (Santa Fe), Partido Justicialista (Córdoba), Frente es Posible (Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Mendoza y San Luis), Frente Federal (Salta), Frente Popular Disidente (Entre Ríos), Frente Primero Jujuy (Jujuy), Movimiento de Acción Popular (Catamarca), Viva Entre Ríos (Entre Ríos), Lealtad y Dignidad (La Rioja) y Frente Catamarca Federal (Catamarca).

- Acuerdo Cívico y Social: En 12 distritos agrupó a UCR, CC y PS (3.188.578 votos, 23 diputados), en 4 distritos a UCR y CC (1.037.137 votos, 9 diputados), en 1 distrito a UCR y PS (50.528 votos, 1 diputado), en 2 distritos a CC y PS (37.495 votos).

- Unión Cívica Radical: UCR (Córdoba, Chubut, Misiones, Neuquén y Tierra del Fuego), Frente Cívico y Social (Catamarca), Concertación para el Desarrollo (Río Negro) y Frente Federal Cívico y Social (San Luis).

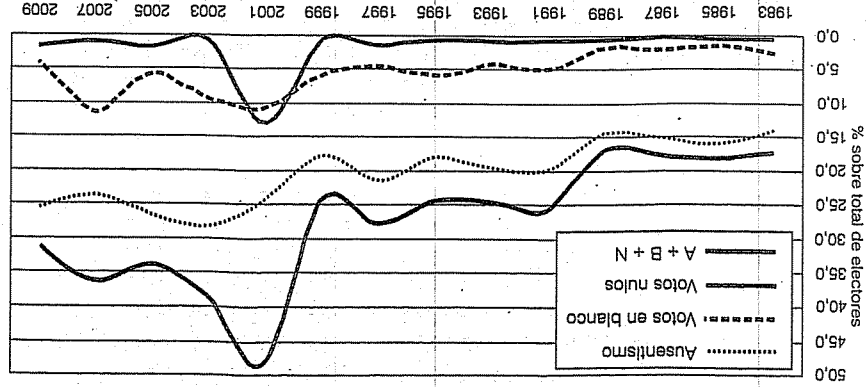
- Partido Socialista: Capital Federal, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Río Negro y Santiago del Estero.

- Coalición Cívica: Afirmación para una República Igualitaria (Chubut y Río Negro), Frente Riojano (La Rioja) y Proyecto Progresista (Tierra del Fuego).

- Unión-PRO: Incluye Propuesta Republicana (Capital Federal), Propuesta para el Cambio (La Rioja), Frente Pro Federal (Neuquén), Unión por Santiago (Santiago del Estero), Unión por San Juan (San Juan), Unión-Pro (Buenos Aires y Entre Ríos), Unión-Pro Federal (Tucumán) y Unión-Pro Dignidad (Misiones). No incluye Partido Demócrata-PRO en Mendoza.

- Frente Cívico de Córdoba: Partido Nuevo de Córdoba, Coalición Cívica y Partido Socialista.

**Gráfico 1**  
**Ausentismo, voto en blanco y nulo en elecciones a Diputado Nacional, 1983-2009**



Fuente: Elaboración en base a Miguel De Luca (2007), "Argentina: Instrucciones débiles, Economía a los tumbos", Revista *Relações Internacionais* n° 13, Lisboa, e información provista por la Dirección de Información Parlamentaria, HCDN.

314

**Cuadro 16**

**Diputados Nacionales periodo 1999-2001**

Partido Justicialista	99	38,5	99	38,5
Unión Cívica Radical	82	31,9	81	31,5
FREPASO	37	14,4	37	14,4
Acción por la República	11	4,3	11	4,3
Partido Demócrata Progresista	3	1,2	3	1,2
Partido Demócrata (Mendoza)	3	1,2	3	1,2
Fuerza Republicana (Tucumán)	3	1,2	3	1,2
Partido Nuevo (Corrientes)	3	1,2	3	1,2
Frente Cívico y Social (Catamarca)	2	0,8	2	0,8
Movimiento Popular Neuquino	2	0,8	2	0,8
Partido Renovador de Salta	2	0,8	2	0,8
Unidad Bonaerense (Buenos Aires)	1	0,4	1	0,4
Movimiento Social Entrerriano	1	0,4	1	0,4
MO.CI.SO. (Santiago del Estero)	1	0,4	2	0,8
Partido Autonomista (Corrientes)	1	0,4	1	0,4
Partido Liberal (Corrientes)	1	0,4	1	0,4
Desarrollo y Justicia (San Juan)	1	0,4	1	0,4
Partido Bloquista (San Juan)	1	0,4	1	0,4
Cruzada Renovadora (San Juan)	1	0,4	1	0,4
Movimiento Popular Fuegoño	1	0,4	1	0,4
UCEDé	1	0,4	1	0,4
Totales	257	100,0	257	100,0

Fuente: <http://www.hcdn.gov.ar>

Notas: FREPASO: Frente País Solidario; MO.CI.SO: Movimiento Cívico y Social; MO.R.B.: OI: Movimiento de Resistencia Cívica y UCEDé: Unión de Centro Democrático.

315

**Cuadro 17**  
**Diputados Nacionales período 2001-2003**

	0/12/2001	%	0/12/2002	%
Partido Justicialista	117	45,5	95	37,0
Unión Cívica Radical	66	25,7	62	24,5
FREPASO	17	6,6	8	2,7
Alternativa para una República Igualitaria	16	6,6	11	4,3
Acción por la República	9	3,5	2	0,8
Polo Social	5	1,9	2	0,8
Movimiento Popular Neuquino	3	1,2	3	1,2
Partido Demócrata Progresista	3	1,2	4	1,6
Unidad Federalista (Buenos Aires)	3	1,2	2	0,8
Frente Cívico y Social (Catamarca)	2	0,8	2	0,8
Autodeterminación y Libertad	2	0,8	2	0,8
Fuerza Republicana (Tucumán)	2	0,8	2	0,8
Partido Demócrata (Mendoza)	2	0,8	2	0,8
Partido Renovador de Salta	2	0,8	2	0,8
Partido Socialista Popular/Partido Socialista	2	0,8	7	2,7
Izquierda Unida	1	0,4	1	0,4
MO.CI.SO. (Santiago del Estero)	1	0,4	1	0,4
F.I.S.C.A.L. (Mendoza)	1	0,4	1	0,4
Partido Autonomista (Corrientes)	1	0,4	1	0,4
Partido Bloquista (San Juan)	1	0,4	1	0,4
Partido Nuevo (Corrientes)	1	0,4	1	0,4
Frente Federal Justicialista Azul y Blanco			19	7,4
Frente del Movimiento Popular			8	3,1
Frente Grande			8	3,1
Frente por el Cambio			2	0,8
UCEDé			2	0,8
Unión por Argentina			2	0,8
Partido Demócrata de la Capital			1	0,4
Partido Federal			1	0,4
Partido Intransigente			1	0,4
MO.RE.CI. (Jujuy)			1	0,4
Totales	257	100,0	257	100,0

**Cuadro 18**  
**Diputados Nacionales período 2003-2005**

	0/12/2003	%	0/12/2004	%
Partido Justicialista	129	50,2	130	50,6
Unión Cívica Radical	44	17,1	44	17,1
Afirmación para una República Igualitaria	10	4,3	10	4,3
Frente del Movimiento Popular	7	2,7	6	2,3
Partido Socialista	6	2,3	6	2,3
Encuentro	4	1,6	4	1,6
Convergencia	4	1,6	4	1,6
Movimiento Popular Neuquino	4	1,6	4	1,6
FREPOBO	4	1,6	4	1,6
FREPASO	3	1,2	3	1,2
Autodeterminación y Libertad	3	1,2	2	0,8
Fuerza Republicana (Tucumán)	3	1,2	3	1,2
Unidad Federalista (Buenos Aires)	3	1,2	3	1,2
Partido Nuevo contra la Corrupción (Córdoba)	3	1,2	2	0,8
Frente Cívico y Social (Catamarca)	2	0,8	2	0,8
Compromiso por el Cambio	2	0,8	2	0,8
Partido Renovador de Salta	2	0,8	2	0,8
Buenos Aires	2	0,8	2	0,8
Eva Perón	1	0,4	1	0,4
Emancipación y Justicia	1	0,4	1	0,4
Intransigente	1	0,4	1	0,4
Encuentro Popular	1	0,4	1	0,4
Soberanía Popular	1	0,4	1	0,4
Acción por la República	1	0,4	1	0,4
UCEDé	1	0,4	1	0,4
Unión por Argentina	1	0,4	1	0,4
Recrear	1	0,4	1	0,4
Proyecto Social Alternativo	1	0,0	1	0,4
Izquierda Unida	1	0,4	1	0,4
Frente Cívico de Tucumán	1	0,4	1	0,4
Partido Demócrata Progresista	1	0,4	1	0,4
Polo Social	1	0,4	1	0,4

Fuente: <http://www.hcdn.gov.ar>. Notas: FREPASO: Frente País Solidario; FISCAL.: Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad; MO.CI.SO: Movimiento Cívico y Social; MORECI: Movimiento de Resistencia Cívica y UCEDé: Unión de Centro Democrático.

**Cuadro 19**  
**Diputados Nacionales período 2005-2007**

	10/12/2005	01/12/2006	%
Frete para la Victoria - PJ	113	44,0	45,1
Unión Cívica Radical	39	15,2	14,4
Peronista Federal	31	12,1	7,8
Afirmación para una República Igualitaria	13	5,1	5,4
Propuesta Republicana	12	4,7	4,3
Frete del Movimiento Popular	5	1,9	1,6
Partido Socialista	5	1,9	1,9
Partido Nuevo contra la Corrupción (Córdoba)	5	1,9	1,9
Movimiento Popular Neuquino	4	1,6	1,6
FREPBO	4	1,6	0,8
Unidad Federalista (Buenos Aires)	3	1,2	1,2
Frente Cívico y Social (Catamarca)	2	0,8	0,4
Fuerza Republicana (Tucumán)	2	0,8	0,8
Convergencia	2	0,8	0,4
Partido Renovador de Salta	2	0,8	0,8
Concertación Entrerriana	2	0,8	0,8
Acción por la República	1	0,4	0,4
Emancipación y Justicia	1	0,4	0,4
Red de Encuentro Social	1	0,4	0,4
Proyecto Social Alternativo	1	0,4	0,0
Partido Demócrata (Mendoza)	1	0,4	0,4
Partido Nuevo (Corrientes)	1	0,4	0,4
Proyecto Corrientes	1	0,4	0,4
Frente de Unidad Provincial (Tierra del Fuego)	1	0,4	0,4
Frente Producción y Trabajo (San Juan)	1	0,4	0,4
Vida y Compromiso (San Juan)	1	0,4	0,4
Justicialismo Nacional	10	0,0	3,9
Frente Cívico por Santiago	2	0,0	0,8
Propuesta Peronista	1	0,0	0,4
Guardia Peronista	1	0,0	0,4

319

Frente por el Cambio	1	0,4	0,4
M.M.T.A.	1	0,4	0,4
Partido Demócrata (Mendoza)	1	0,4	0,4
Participación Ciudadana (Mendoza)	1	0,4	0,4
Partido Nuevo (Corrientes)	1	0,4	0,4
Proyecto Corrientes	1	0,4	0,4
Frente de Unidad Provincial (Tierra del Fuego)	1	0,4	0,4
Nuevo Espacio Entrerriano	1	0,4	0,4
Ricardo Balbín	1	0,0	0,4
Vacante	1		
Totales	257	100,0	100,0

Fuente: <http://www.hcdn.gov.ar/>  
 Notas: FREPASO: Frente País Solidario, UCEDé: Unión de Centro Democrático, MMTA: Movimiento Multisectorial del Trabajo y Autodeterminación, FREPOBO: Frente Popular Bonarense.  
 La banca vacante corresponde a Graciela Ocaña (con licencia, finalmente renuncia).

318



Movimiento Pampa Sur	0,0	1	0,4
Frente de Todos (Corrientes)	0,0	1	0,4
Movimiento Independiente	0,0	1	0,4
Nacional Sindical	0,0	1	0,4
Unipersonal	1	0,4	1
Vacantes	2	0,8	0,0
Totales	255	100,0	257
			100,0

Fuente: <http://www.hcdn.gov.ar>

Notas: FREPOBO: Frente Popular Bonaerense.

Las bancas vacantes corresponden a Graciela Ocaña (con licencia, finalmente renuncia) y Luis Patti (finalmente no incorporado).

**Cuadro 20**  
**Diputados Nacionales período 2007-2009**

	10/12/2007	%	10/12/2008	%
Frente para la Victoria - PJ	121	47,1	119	45,9
Unión Cívica Radical	24	9,3	24	9,3
Coalición Cívica	18	7,0	18	7,0
De la Concertación	10	3,9	5	1,9
Partido Socialista	10	3,9	10	3,9
Propuesta Republicana	10	3,9	9	3,5
A.R.I. Autónomo/Solidaridad e Igualdad	9	3,5	9	3,5
Peronista Federal	9	3,5		0,0
Frente Justicia, Unión y Libertad	6	2,3	6	2,3
Frente Cívico por Santiago	6	2,3	6	2,3
Encuentro Popular y Social	4	1,6	4	1,6
Movimiento Popular Neuquino	3	1,2	3	1,2
Unión Celeste y Blanca	3	1,2	4	1,6
Frente Cívico y Social (Catamarca)	2	0,8	2	0,8
Frente de Todos (Corrientes)	2	0,8	2	0,8
Partido Nuevo contra la Corrupción (Córdoba)	2	0,8	2	0,8
Partido Renovador de Salta	2	0,8	2	0,8
Guardia Peronista	1	0,4	1	0,4
Dignidad Peronista	1	0,4	1	0,4
Justicialismo Nacional	1	0,4	1	0,4
Bloque por la Verdad	1	0,4	1	0,4
Diálogo por Buenos Aires	1	0,4	1	0,4
Frente Producción y Trabajo (San Juan)	1	0,4	1	0,4
Memoria y Democracia	1	0,4	1	0,4
Movimiento Independiente	1	0,4	1	0,4
Nacional Sindical	1	0,4	1	0,4
Concertación Entrerriana	1	0,4	1	0,4
Partido Liberal (Corrientes)	1	0,4	1	0,4
Partido Demócrata (Mendoza)	1	0,4	1	0,4
Proyecto Sur	1	0,4	1	0,4
Unidad Federalista (Buenos Aires)	1	0,4	1	0,4

Recrear	0,4	1	0,4	1	0,4	100,0
Unión Peronista	3,1	8	0,0	0,0	4	1,6
Consenso Federal	1,6	4	0,0	0,0	4	1,6
Justicialismo Republicano	0,4	1	0,0	0,0	1	0,4
Peronismo Federal	0,4	1	0,0	0,0	1	0,4
Concertación-FORJA	0,4	1	0,0	0,0	1	0,4
Frete por los Derechos Ciudadanos	0,4	1	0,0	0,0	1	0,4
Vacantes	0,4	1	0,4	0,4	1	0,4
Totales	100,0	257	100,0	257	257	100,0

Fuente: <http://www.hcdn.gov.ar>  
 La banca vacante corresponde a Jorge Rivas (finalmente incorporado en mayo de 2009).



**Cuadro 21**

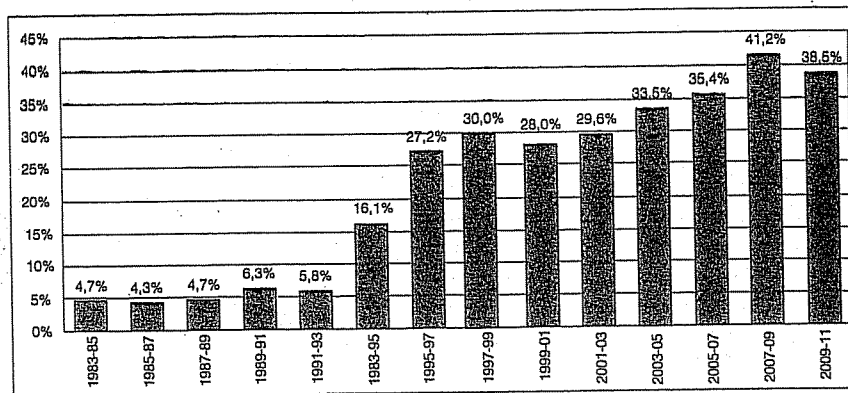
**Diputados Nacionales periodo 2009-2011**

33,5	87	33,5	87	33,5	87	33,5
Unión Civica Radical	43	16,7	43	16,7	43	16,7
Peronismo Federal	29	11,3	29	11,3	28	10,9
Coalición Civica	19	7,4	19	7,4	19	7,4
Propuesta Republicana	11	4,3	11	4,3	11	4,3
Frete Civico por Santiago	7	2,7	7	2,7	7	2,7
Partido Socialista	6	2,3	6	2,3	6	2,3
Peronista	6	2,3	4	1,6	4	1,6
Generación para un Encuentro Nacional (G.E.N.)	5	1,9	5	1,9	5	1,9
Nuevo Encuentro Popular y Solidario	5	1,9	5	1,9	5	1,9
Proyecto Sur	5	1,9	5	1,9	5	1,9
Si por la Unidad Popular	3	1,2	3	1,2	3	1,2
Frete Civico de Córdoba	3	1,2	3	1,2	3	1,2
Movimiento Popular Neuquino	3	1,2	3	1,2	3	1,2
Corriente Peronista Federal	2	0,8	2	0,8	2	0,8
Partido Justicialista La Pampa	2	0,8	2	0,8	2	0,8
Córdoba Federal	2	0,8	2	0,8	2	0,8
Libres del Sur	2	0,8	2	0,8	2	0,8
De la Concertación	2	0,8	2	0,8	2	0,8
Peronismo Jujeño	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Frete Peronista Federal (Salta)	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Diálogo por Buenos Aires	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Frete Civico y Social (Catamarca)	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Frete de Todos (Corrientes)	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Partido Social Patagónico (Tierra del Fuego)	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Partido Federal Fueguino (Tierra del Fuego)	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Partido Demócrata Progresista	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Partido Demócrata (Mendoza)	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Partido Renovador de Salta	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Concertación-FORJA	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Consenso Federal	1	0,4	1	0,4	1	0,4
Partido Liberal (Corrientes)	1	0,4	1	0,4	1	0,4

Salta Somos Todos	1	0,4	1	0,4
Valores para mi País	1	0,4	1	0,4
Núcleo Unidad Peronista		0,0	3	1,2
Totales	257	100,0	257	100,0

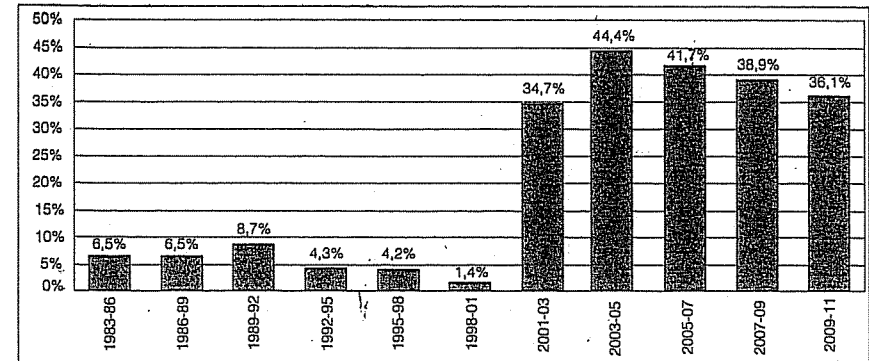
Fuente: <http://www.hcdn.gov.ar/>

**Gráfico 2**  
Proporción de mujeres en la Cámara de Diputados de la Nación, 1983-2011



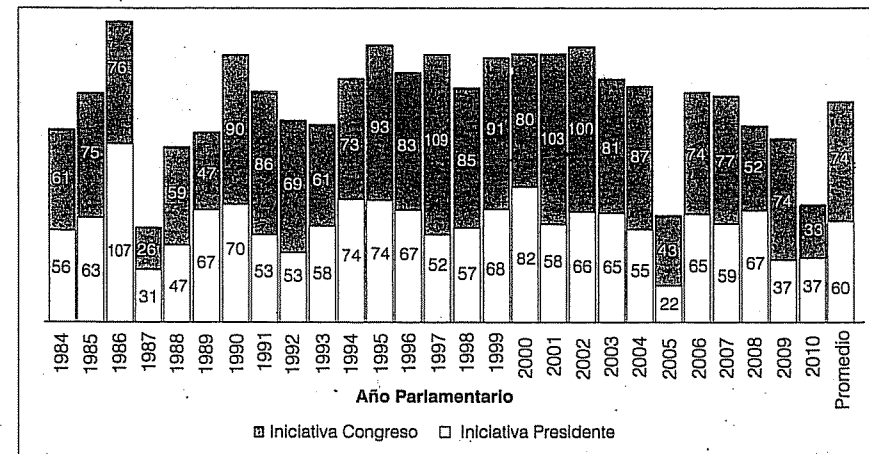
Fuente: Elaboración en base a datos de Dirección de Información Parlamentaria, HCDN.  
Nota: la denominada Ley de cupos comienza a implementarse a partir de la renovación parcial de 1993.

**Gráfico 3**  
Proporción de mujeres en el Senado de la Nación, 1983-2011



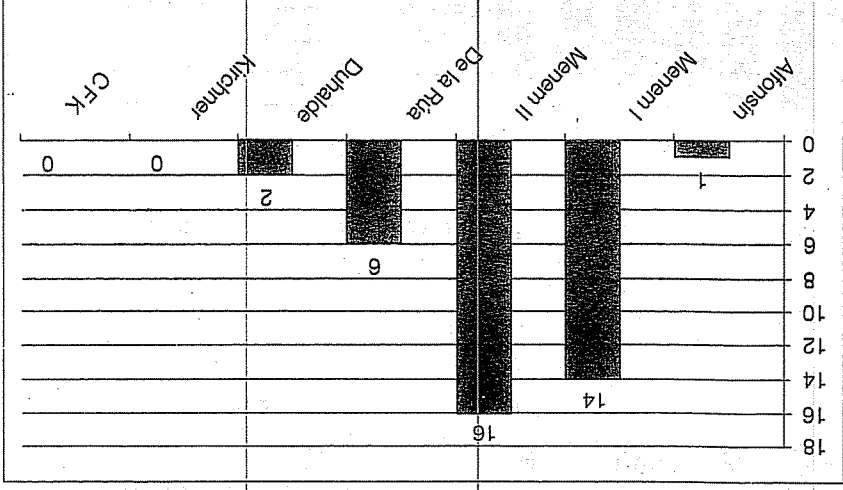
Fuente: Elaboración en base a Comisión Nacional de la Mujer.  
Nota: la denominada Ley de cupos comienza a implementarse a partir de la renovación total de 2001.

**Gráfico 4**  
Leyes según origen y año de sanción, 1984-2010



Fuente: Elaboración en base a Miguel De Luca y Andrés Malamud (2010), "Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político", *Revista de Ciencia Política*, 30, 2: 173-189, información de la Dirección de Información Parlamentaria, HCDN. Nota: en 1983 el congreso comenzó a funcionar en diciembre. En ese año parlamentario se sancionaron 21 leyes, todas iniciadas por la presidencia.

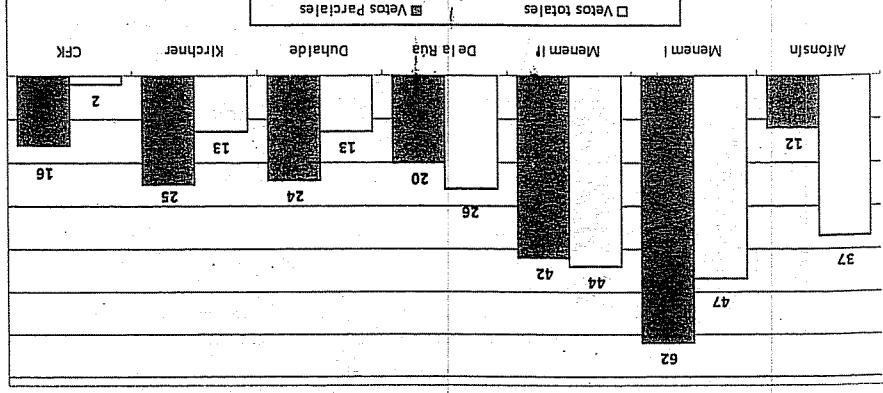
**Gráfico 6**  
Insistencias del Congreso a vetos presidenciales, 1984-2010



Fuente: Elaboración en base a Agustina Suaya (2007), "El veto presidencial y la insistencia congresional en las experiencias de Estados Unidos y Argentina (1989-2006)"; trabajo presentado en las *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, e información provista por la Dirección de Información Parlamentaria, HCDN.

Nota: CFK: Cristina Fernández de Kirchner.

**Gráfico 5**  
Vetos presidenciales, por presidencia, 1984-2010



Fuente: Elaboración en base a Agustina Suaya (2007), "El veto presidencial y la insistencia congresional en las experiencias de Estados Unidos y Argentina (1989-2006)"; trabajo presentado en las *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, e información provista por la Dirección de Información Parlamentaria, HCDN.

Notas: CFK: Cristina Fernández de Kirchner. Incluye los vetos hasta el año 2010, inclusive. Este gráfico no incluye dos vetos totales firmados durante la presidencia de Adolfo Rodríguez Saá (2001).

## SOBRE LOS AUTORES

**Martín Alessandro:** Politólogo por la Universidad de Buenos Aires. Ex Director de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Becario Fulbright en la Universidad de Maryland, College Park.

**Jorge Battaglino:** Politólogo por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Política Latinoamericana (Universidad de Essex). Investigador adjunto del CONICET. Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella.

**Alejandro Bonvecchi:** Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencia Política (Universidad de Essex). Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella.

**Carla Carrizo.** Politóloga por la Universidad del Salvador. Candidata a Doctora en Ciencia Política (Universidad del Salvador). Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

**Miguel De Luca:** Politólogo por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencia Política (Universidad de Florencia). Investigador del CONICET con sede en el Instituto Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).

**Sebastián Etchemendy:** Politólogo por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencia Política (Universidad de California, Berkeley). Director de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella.

**Roberto Gargarella:** Abogado y sociólogo por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Derecho (Universidad de Chicago y Universidad de Buenos Aires). Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella.

**Carlos Gervasoni:** Político por la Universidad Católica Argentina. Master en Ciencia Política y en Política Latinoamericana (Universidad de Stanford) y Doctor en Ciencia Política (Universidad de Notre Dame). Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella.

**Mark P. Jones:** Político por la Universidad Rice (Houston, EE.UU.). Doctor en Ciencia Política (Universidad de Michigan, Ann Arbor, EE.UU.). Joseph D. Jamail Chair en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Rice.

**Phillip Kitzberger:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Filosofía (Universidad de Buenos Aires). Investigador del CONICET. Profesor del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

**Elsa Llienderrizas:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Master en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO/Argentina). Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

**German Lodola:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencia Política (Universidad de Pittsburgh). Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella.

**Andrés Malamud:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencia Política (Instituto Universitario Europeo, Florencia). Investigador adjunto en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa.

**Sebastián Mauro:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Becario del CONICET con sede en el Instituto Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).

**Juan Pablo Micozzi:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencia Política (Universidad Rice, EE.UU.). Profesor de Ciencia Política de la Universidad de New Mexico (Albuquerque, EE.UU.).

**M. Victoria Murillo:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencia Política (Universidad de Harvard). Profesora titular de ciencia política en la Universidad de Columbia.

**Marcos Novaro:** Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Filosofía (Universidad de Buenos Aires). Investigador independiente del CONICET y profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

**Fabian Repetto:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPBC).

**Federico M. Rossi:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (Instituto Universitario Europeo, Florencia). Investigador asistente en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales del Instituto Universitario Europeo.

**Gerardo Scherlis:** Abogado y político por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencia Política (Universidad de Leiden). Docente e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

**Mario D. Serrafere:** Doctor en Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid) y Doctor en Derecho Público (Universidad de Buenos Aires). Investigador Principal del CONICET con sede en el Instituto Gino Germani (Universidad de Buenos Aires).

**Luis Tonelli:** Político por la Universidad del Salvador. Director de la Carrera de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).

**Marta Inés Tula:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Investigadora del CONICET con sede en el Instituto Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).

**Javier Zelaznik:** Político por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencia Política (Universidad de Essex). Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella.