

REVISTA  
**S A A P**

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

NÚMERO ESPECIAL

**Vol. 7, N° 2, Noviembre 2013**

## **AUTORIDADES SAAP**

### **Presidente**

Miguel De Luca (UBA)

### **Vicepresidente**

Gastón Mutti (UNR-UNER)

### **Secretario General**

Pablo Bulcourf (UNQ-UBA)

### **Pro-Secretario General**

Nelson Cardozo (UBA-UADE)

### **Tesorero**

Gustavo Dufour (UBA-UNAJ)

### **Pro-Tesorera**

María Paula Bertino (UBA-UNSAM)

### **Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)**

Cristina Díaz (UNER-UNR)

Arturo Fernández (CONICET)

Anabella Busso (UNR)

Marcelo Camusso (UCA)

Lilia Puig de Stubrin (UNL)

Mario Riorda (UOG-UCC)

Walter Cueto (UNCu)

Emilio Saguir (USAL-UBA)

Jorge Battaglino (UTDT)

Carla Carrizo (UBA-UCA)

Silvia Fontana (UCC-UNLR)

Gonzalo Dieguez (UBA-UADE)

### **Miembros de la Comisión Fiscalizadora:**

Eliana Medvedev (UNCOMA)

Diego Gantus (UNER-UNR)

Santiago Rotman (UBA-UNSAM)

Pablo Barberis (UCSF-UNR)

Melina Guardamagna (UNCU)

Cintia Pinillos (UNR)

### **Anteriores Presidentes**

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2011)

**REVISTA SAAP**  
**Publicación de Ciencia Política de la**  
**Sociedad Argentina de Análisis Político**

**VOLUMEN 7 • Nº 2, NOVIEMBRE 2013**

**Director**

Martín D'Alessandro

**Consejo Editorial**

Atilio Borón (UBA)  
Marcelo Cavarozzi (UNSaM)  
Isidoro Cheresky (UBA)  
Liliana De Riz (UBA)  
Hugo Quiroga (UNR)  
Catalina Smulovitz (UTDT)  
Carlos Strasser (FLACSO)  
Juan Carlos Torre (UTDT)

**Secretario de Redacción**

Guido Moscoso

**Colaboradora**

Stefanía D'Annibali

**Consejo Asesor**

Carlos Acuña  
(UNSaM-Conicet)

Mariano Aguas  
(Universidad de Palermo)

Enrique Aguilar  
(Universidad Católica Argentina)

Luciano Andrenacci  
(Universidad Nacional de San Martín-FLACSO)

Bruno Bologna  
(Universidad Nacional de Rosario)

Natalio Botana  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Delia de la Torre  
(Universidad Nacional de San Juan)

Guillermo O'Donnell†

César Tcach  
(Universidad Nacional de Córdoba)

Mabel Thwaites Rey  
(Universidad de Buenos Aires)

Héctor Zimmerman  
(Universidad Nacional del Nordeste)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 123, Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. saap@arnet.com.ar. Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883

  
**S-A-A-P**

## Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

*Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* es la revista científico-académica de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Tiene como objetivo principal satisfacer necesidades académicas y profesionales de científicos políticos y académicos en general, de la Argentina y también del exterior del país, interesados en estudiar fenómenos políticos tanto domésticos como internacionales.

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible, de naturaleza teórica y/o empírica, concernientes a temas sustantivamente importantes de la vida política argentina y mundial. También son bienvenidas comunicaciones que refieran a discusiones sobre temas controversiales, conceptos y/o cuestiones metodológicas.

Todos los artículos son sometidos a referato anónimo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

# Índice

## NÚMERO 2

Editorial ..... 233

## ARTÍCULOS

- Introducción. Treinta años de democracia: transiciones y transformaciones  
Introduction. Thirty Years of Democracy: Transitions and Transformations.  
Ernesto Calvo y Ricardo Gutiérrez ..... 237-244
- Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección  
Access to Justice. Between the Expansion of Rights and Unequal Protection  
Catalina Smulovitz ..... 245-254
- De Malvinas a Malvinas: el efecto de la reputación en la política democrática de seguridad internacional  
From Malvinas to Malvinas: The Effect of Reputation on Argentina's International Security Policy  
Isabella Alcañiz ..... 255-263
- La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político  
Argentina since 1983: A Case Study on the Demilitarization of a Political System  
Jorge Battaglini ..... 265-273
- El Mercosur: misión cumplida  
Mercosur: Mission Accomplished  
Andrés Malamud ..... 275-282
- La seguridad pública en 30 años de democracia  
Public Safety, Thirty Years Later  
Alberto Föhrig y Julia Pomares ..... 283-288

30 años de derechos humanos en la Argentina (1983-2013) 30 Years of Human Rights in Argentina (1983-2013)	Roberto Gargarella .....	289-296
El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina The Role of the Constitution in the New Argentine Democracy	Gabriel Negretto .....	297-305
Amanecer y progreso de un repertorio social activista de derechos bajo la democracia recuperada Dawn and Progress of Activism on Social Rights in the Argentine Democracy	Gabriela Delamata .....	307-325
Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013 Ups and Downs of Environmental Politics in Argentina: 1983-2013	Ricardo Gutiérrez y Fernando Isuani .....	317-328
La representación política de las mujeres en el período democrático The Political Representation of Women in Democracy: an Assessment of Achievements and Challenges	Mariana Caminotti .....	329-337
Cambio y continuidad del sindicalismo en democracia Change and Continuity of Labor Unions under Democracy	María Victoria Murillo .....	339-348
Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes Business and Politics in Democratic Argentina: Actors, Processes and Rising Agendas	Carlos Freytes .....	349-363

<p>¿Rechazo a la democracia o al partido de gobierno?  Despejando el camino para el estudio de la <i>accountability</i>  electoral o algunas reflexiones sobre la relación entre crisis  económica y voto en los últimos 30 años  Rejecting Democracy or Punishing the Incumbent? Some  Notes about the Relationship between Economic Crisis  and the Vote in the Last 30 Years in Argentina  María Celeste Ratto .....</p>	365-377
<p>El votante argentino  The Argentine Voter  Germán Lodola .....</p>	379-388
<p>Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina  democrática  Presidential Leadership and Cycles of Power in  Democratic Argentina  Aníbal Pérez-Liñán .....</p>	389-399
<p>Ellos los representantes, nosotros los representados:  reflexiones sobre la representación y la conexión electoral  en la Argentina contemporánea  They the Agents, We the Principals: Brief Thoughts on  Representation and the Electoral Connection in the  Contemporary Argentina  Juan Pablo Micozzi .....</p>	401-411
<p>El Congreso de la democracia: mayorías y consensos  The Democratic Congress: Majorities and Consensus  Ernesto Calvo .....</p>	413-421
<p>Unión Cívica Radical: entre el Tercer Movimiento  Histórico y la lucha por la subsistencia  Unión Cívica Radical: between the Tercer Movimiento  Histórico and the Fight for Survival  Javier Zelaznik .....</p>	423-431

El peronismo y la <i>sucesión permanente</i> : mismos votos, distintas élites Peronism and the <i>Permanent Succession</i> : Same Votes, Different Elites Ernesto Calvo .....	433-440
La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina Unitary Illusion. Territorial Politics and Political Nationalization in Argentina Marcelo Escolar .....	441-451
Las políticas públicas provinciales en tres jornadas The Three Journeys of the Provincial's Public Policies Horacio Cao .....	453-462
La protesta social entre las crisis de la democracia argentina Social Protests between Crises in the Argentine Democracy Germán Pérez y Sebastián Pereyra .....	463-471
Polarización y medios a 30 años de democracia Polarization and the Media after 30 Years of Democracy Manuel Balán .....	473-481

## NOTAS

Conferencia inaugural del XI Congreso Nacional de Ciencia Política Opening Lecture of the XI Political Science National Conference Liliana De Riz .....	485-491
La (ciencia) política avanza. El XI Congreso Nacional de Ciencia Política en Paraná Political Science Moves Forward. The XI Political Science National Conference at Paraná Facundo Cruz .....	493-503

<b>RESEÑAS</b> .....	505-518
----------------------	---------

## Editorial

*Este número especial de la Revista SAAP ha sido concebido a partir de la confluencia de dos motivos de celebración simultáneos y complementarios: por un lado, el cumplimiento de treinta años de la democracia argentina, y por el otro, el impactante desarrollo de la ciencia política nacional durante ese período, tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos.*

*En diciembre de 2013 se celebrarán tres décadas democráticas ininterrumpidas, y a pesar de los problemas y de las cuentas pendientes del régimen y de sus gobiernos, la estabilidad de las reglas democráticas y de su sistema de derechos es de por sí un hecho trascendente. Y lo es mucho más para una disciplina como la ciencia política, en cuyas bases constitutivas está la creencia de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, y que consecuentemente su emergencia, su estabilidad y la calidad de su funcionamiento han estado en el centro de las preocupaciones teóricas y empíricas de sus cultores.*

*Por otro lado, la vigencia de la democracia y del Estado de derecho ha permitido el desarrollo disciplinar. Ninguna ciencia social, crítica por definición, puede crecer dentro de un marco de restricciones a las libertades necesarias para la observación de la realidad, la formulación de diagnósticos sobre el funcionamiento de la política y la sociedad, o la propuesta de alternativas al funcionamiento de determinados dispositivos políticos o sociales. Sólo en un ambiente democrático puede reproducirse y multiplicarse la ciencia política.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, hace dos años el profesor Ernesto Calvo aceptó la invitación de la Revista SAAP a coordinar este volumen, y junto al profesor Ricardo Gutiérrez ha hecho el esfuerzo no sólo de diseñar el perfil de las contribuciones y sus áreas temáticas, sino también de la selección de los autores. Con alguna excepción, todos ellos se formaron como politólogos y/o científicos sociales en la democracia, y en su gran mayoría pertenecen a la tercera y a la cuarta (y hasta una quinta) generación de politólogos, lo cual demuestra la fertilidad intelectual y política que han encontrado las clases brindadas, los textos escritos y las instituciones fundadas tanto por las primeras generaciones como por sus continuadores. Todo eso es motivo de orgullo, y Ernesto Calvo y Ricardo Gutiérrez han sabido volcarlo en este número especial con maestría, palpable incluso al resumir los contenidos de las contribuciones en su introducción al volumen. La Revista SAAP les agradece su temprana predisposición, su profesionalismo y su cordialidad en la tarea.*

*También es motivo de orgullo la sección Notas, producto indirecto de un importante trabajo de la SAAP en la organización de sus congresos nacionales:*

*en primer lugar, la Conferencia Inaugural del XI Congreso, a cargo de la profesora Liliana De Riz, y en segundo lugar, y como es ya costumbre, un breve ensayo reseñando las particularidades del último congreso. Finalmente, la sección Reseñas incluye comentarios de libros presentados en el último congreso, incluyendo volúmenes compilados por Martín Lardone y por Silvia Robin, exvicepresidenta la SAAP. El recuerdo de ambos perdurará en nuestra memoria.*

*Es el deseo de la Revista SAAP que los socios disfruten al leer este número especial tanto como nosotros al prepararlo.*

Martín D'Alessandro

# *Artículos*



## **Introducción. Treinta años de democracia: transiciones y transformaciones**

**ERNESTO CALVO**

Universidad de Maryland, Estados Unidos  
ecalvo@umd.edu

**RICARDO A. GUTIÉRREZ**

Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
newgutix@gmail.com

El 10 de diciembre de 1983 Raúl R. Alfonsín asumía como presidente de la República luego de ocho años de brutal dictadura. Argentina se convertía en el miembro más joven de un colectivo que, en aquel momento, incluía tan sólo a un pequeño grupo de 40 democracias. En los siguientes 30 años, el número de democracias se triplicaría, pasando a ser la categoría de regímenes políticos más numerosa del mundo. La tercera ola democratizadora, que empezó a mediados de los años '70 en el sur de Europa, se extendería por América Latina en los años '80, Europa del Este y el noroeste asiático en los tempranos '90 y el sudeste Asiático, África y Medio Oriente en los últimos quince años. Con esta ola democratizadora, la agenda de investigación de la política comparada cambiaría radicalmente, concentrando esfuerzos en los recientemente creados estudios sobre las transiciones democráticas (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986) y relegando el análisis de las rupturas democráticas y los regímenes autoritarios a un segundo plano (Linz, 1978; Stepan, 1976). En treinta años, la Argentina vería el contexto mundial transformarse con la caída del muro y el colapso de los socialismos reales, el fin de la Guerra Fría, la unificación europea, el surgimiento de China e India como potencias económicas mundiales y el fin de la *Pax Americana*.

Las transformaciones sociales, económicas y políticas en la Argentina serían igualmente dramáticas. La transición política y la consolidación de la democracia estarían signadas por la casi desaparición de los militares como actor político, el debilitamiento de la representación corporativa, así como la fragmentación y territorialización del sistema de partidos. El peronismo perdería por primera vez en elecciones limpias y competitivas en 1983 y nuevamente en 1999. Tres movimientos internos jubilarían a la vieja guardia del partido en 1984-1987 (la renovación), en los años '90 (el menemato) y en la última década (el kirchnerismo). La desaparición del pleno empleo y

la pérdida de peso específico de la clase obrera, junto con el debilitamiento político del sindicalismo y de las organizaciones empresarias, se verían acompañados por la expansión de un nuevo activismo social, concentrado en organizaciones informales y con un variado número de agendas de intervención social. Las protestas callejeras pasarían a competir con las huelgas como canal de expresión de demandas sociales y las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias reemplazarían a la batalla de Ezeiza como mecanismo para dirimir las disputas partidarias. La confitería Richmond cerraría sus puertas y la Sociedad Rural se movilizaría contra el gobierno en las rutas argentinas en lugar de golpear las puertas de los cuarteles. La crisis de la deuda, la hiperinflación, el ajuste estructural y la crisis de 2001-2002 darían lugar al surgimiento de distintos “nuevos poderes económicos” en cada década, a la par que se sucederían distintos oficialismos peronistas y crecientes derrumbes radicales.

La ciencia política argentina también cambió radicalmente en estos treinta años de democracia. El número de politólogos ejerciendo en el país creció exponencialmente con la apertura de carreras de grado y de posgrado en todo el territorio nacional. Graduados de ciencia política fueron elegidos como representantes nacionales y provinciales en el Congreso Nacional y en las legislaturas provinciales, designados como ministros del ejecutivo nacional y de los ejecutivos provinciales y reclutados como asesores, funcionarios y personal técnico en áreas públicas, en organizaciones sociales, en ONG y en el sector privado.

El incremento en el número de politólogos y los cambios sustantivos ocurridos en la política argentina tuvieron también consecuencias importantes para la investigación teórica y empírica, consolidando a la ciencia política en el sistema científico nacional. Las agendas de investigación de los politólogos se diversificaron para dar respuestas a problemas en estas distintas áreas de inserción profesional. El énfasis en la democratización, el corporativismo y los nuevos movimientos sociales por parte de una pequeña comunidad académica en los años '80 daría lugar a una multiplicidad de investigaciones sobre instituciones formales e informales, derechos humanos, derechos de género, sexuales y reproductivos, comunicación política, redistribución, política multinivel, agregación de intereses, política exterior; políticas públicas, por nombrar sólo algunas de las áreas más citadas.

En este volumen tratamos de capturar la multiplicidad de cambios políticos ocurridos desde la democratización en 1983 así como la diversidad de perspectivas teóricas y de agendas de investigación que resultan de la significativa expansión de nuestra disciplina. Para este volumen celebrando los primeros treinta años de democracia, antes que seleccionar unos pocos artículos académicos, buscamos la colaboración de un gran número de co-

legas trabajando en muy distintos temas de investigación, con el objetivo de dar cuenta de los cambios políticos más importantes que han ocurrido en sus distintas áreas de especialización en estos treinta años de democracia. El llamado de los artículos fue abierto, ofreciendo a los colegas la posibilidad de darle a sus trabajos un giro más académico o más informal, centrado en los avances/retrocesos democráticos o en cambios de interpretación y sus efectos en la investigación política.

### **La organización de este volumen**

Este volumen está integrado por 23 notas académicas agrupadas en cinco ejes temáticos. Un primer eje captura problemas de una agenda típicamente transicional, incluyendo temas tales como la subordinación política de los militares a las instituciones democráticas, la reparación por las violaciones a los derechos humanos bajo la dictadura militar y la definición de una política de seguridad nacional e internacional puesta al servicio de la defensa del orden democrático. El balance sobre estos temas, según se deriva de los artículos de Catalina Smulovitz, Jorge Battaglini, Andrés Malamud, Isabella Alcañiz, Roberto Gargarella, Julia Pomares y Alberto Föhrig, es generalmente positivo: Argentina parece haber ingresado definitivamente, aunque con bemoles, al club de los países democráticos (Alcañiz, Battaglini, Malamud) y se ha convertido en un referente internacional en la defensa de los derechos humanos y el enjuiciamiento de quienes los han violado (Gargarella, Smulovitz). Al tiempo que los militares han perdido todo peso en la política doméstica (Battaglini), la política exterior de la Argentina, desde la seguridad regional (Alcañiz) hasta la integración comercial (Malamud), sirvieron como instrumento para desterrar las hipótesis de guerra entre los países del Cono Sur, favoreciendo por ese medio la consolidación democrática. Esto también implica un cambio en la concepción de las políticas de seguridad interna, las cuales llevaron a un abandono de las *hipótesis de conflicto* ligadas a las estrategias de intervención militar en favor de políticas de combate al crimen con efectos sustantivos en la representación político-electoral (Pomares y Föhrig).

Un segundo grupo de artículos analiza la relación entre consolidación democrática, legalidad, reforma constitucional y expansión de derechos (Gargarella, Negretto, Delamata, Smulovitz, Gutiérrez e Isuani, Caminotti). Como discuten los autores en los distintos textos, el primer presidente democrático, Raúl R. Alfonsín, se propuso reformar la Constitución de 1853 con el objetivo de incorporar nuevos derechos fundamentales, cláusulas que impidieran justificar “constitucionalmente” la interrupción del régi-

men democrático, mecanismos que fortalecieran la dimensión republicana de la democracia e instrumentos que garantizaran canales institucionales para la rendición de cuentas de parte de los representantes y demás agentes estatales. Por razones de agenda y de conformación de las mayorías parlamentarias, esa reforma tuvo lugar durante la administración siguiente, como resultado de un pacto entre el entonces presidente Carlos S. Menem y el propio Alfonsín, en tanto líder del principal partido de oposición. Tal y como es presentado por Roberto Gargarella y Gabriel Negretto, existen importantes desacuerdos respecto del contenido y los efectos de la reforma constitucional de 1994. Las posturas más críticas resaltan la debilidad, aun después de la reforma, de los mecanismos republicanos y de rendición de cuentas, así como el uso instrumental que presidentes, legisladores y gobernadores tienden a hacer de la Constitución. Sin embargo, tal como se desprende de los artículos de Gabriela Delamata, Ricardo Gutiérrez, Fernando Isuani, Mariana Caminotti y Catalina Smulovitz, existe consenso sobre la importancia de un conjunto de nuevos derechos consagrados en la reforma de 1994, como son los derechos de género, indígenas, ambientales, de los consumidores, etcétera. Si bien la persistencia de instituciones y prácticas poco republicanas tienden a dificultar su goce efectivo, los nuevos (y los viejos) derechos fundamentales pueden convertirse en herramientas poderosas en manos de actores políticos y sociales (y también de ciertos agentes estatales como la Defensoría del Pueblo de la Nación y el Poder Judicial) que buscan instalar nuevos temas en la agenda pública y en la agenda gubernamental.

A partir de 1983, la política no ha estado dominada por la lógica coalicional de actores corporativos sino por la competencia electoral entre partidos políticos y por los agentes institucionales de la representación política democrática: presidentes, gobernadores, intendentes, legisladores y sus alianzas partidarias. Un tercer eje temático gira en torno a las transformaciones de los actores políticos y de sus posiciones relativas en el sistema político en su conjunto. Entre los cambios principales, conviene destacar la mayor centralidad de los actores político-partidarios en desmedro de tres actores corporativos que dominaron la política previa a 1983: militares, sindicatos y empresarios (Battaglino, Murillo, Freytes). El debilitamiento de estos actores también marca el fin del “juego imposible” (O’Donnell, 1972), donde los patrones del sistema político eran explicados por la alternancia entre una coalición autoritaria orientada al mercado externo (que incluía a la gran industria, el agro y los militares durante gobiernos militares) y una coalición orientada al mercado interno durante los interregnos democráticos (entre mediana industria, gran industria y sindicatos). Como define María Victoria Murillo en su nota, en este período los “votos remplazan a las cor-

poraciones”, las cuales siguen siendo actores de peso pero dejan de ser el centro de gravedad del sistema político. A partir de ello, un conjunto de notas analizan cambios a nivel de votantes, partidos e instituciones de gobierno.

A nivel de votantes, los artículos de esta sección describen cambios en la estructura de clase del voto peronista, evidencia de una mayor importancia del rendimiento de la economía en el voto de los oficialismos nacionales y locales, y un fortalecimiento de actores territoriales así como cambios en la representación descriptiva y sustantiva de nuevos actores sociales. Como muestra Ratto, las crisis económicas han tenido el efecto paradójico de ser costosas para el oficialismo de turno pero, al mismo tiempo, consolidar a las reglas del juego democrático como el único mecanismo de selección y sanción de las elites políticas. Estos cambios han sido reforzados por un cambio en el comportamiento electoral, con evidencia de un debilitamiento del contenido de clase del voto (lo que Lodola define como factores estructurales) así como en la importancia de la ideología como mecanismo de selección de candidatos (factores de comportamiento).

El nuevo perfil del votante argentino ha sido acompañado por cambios institucionales en la representación política, en áreas tan variadas como el incremento en la representación de mujeres en el Congreso, pasando por los mecanismos de “conexión electoral” en el Congreso, cambios en estilos de liderazgos presidenciales y en la organización de los partidos políticos. Los artículos de Mariana Caminotti, Aníbal Pérez-Liñán, Juan Pablo Micozzi, Ernesto Calvo, Javier Zelaznik y Marcelo Escolar muestran cambios y continuidades importantes en la representación política en los últimos treinta años de democracia.

Sin duda uno de los cambios más importantes ha sido la introducción de la ley del cupo, la cual ha transformado a la Argentina en uno de los países con mayor número de legisladoras. Como muestra Mariana Caminotti, este incremento en el número de mujeres en posiciones de autoridad política no sólo altera la representación descriptiva sino, a su vez, la representación sustantiva y el tipo de oportunidades para avanzar carreras políticas en cargos ejecutivos y en los partidos políticos. Estos avances han sido muy extensos a nivel legislativo, moderados a nivel partidario y limitados a nivel de posiciones en el poder ejecutivo.

Aníbal Pérez-Liñán se pregunta por qué algunos presidentes logran controlar la interpretación de su liderazgo presidencial mientras que otros fracasan. Al hacerlo, Pérez-Liñán distingue entre las presidencias de Raúl Alfonsín y Néstor Kirchner, quienes lograron instalar un legado de “reconstrucción”, en contraste con Carlos Menem o Cristina Fernández. Para explicar estas diferencias, el autor vincula la lógica de la construcción de un

liderazgo presidencial con los ciclos económicos de *stop-and-go* en Argentina, donde la concentración de autoridad presidencial para lidiar con las crisis económicas explica a su vez la implementación de políticas expansivas que son disparadores del siguiente ciclo de contracción.

Por su parte, Juan Pablo Micozzi y Ernesto Calvo analizan en sus respectivas notas los cambios ocurridos en el Congreso de la Nación, tanto desde el punto de vista de la representación sustantiva (Micozzi) como desde el punto de vista de su organización institucional (Calvo). En contraste con la alta estabilidad institucional del Congreso y de la representación legislativa, tanto Javier Zelaznik como Marcelo Escolar muestran grandes cambios en los partidos políticos y su representación territorial. Estos cambios han tenido lugar tanto en la relación histórica entre electores y partidos como en la estructura de formación de coaliciones a nivel territorial. En sus artículos, estos autores dan cuenta de procesos de fragmentación política y desnacionalización del sistema de partidos, al tiempo que nos presentan un cuadro de la emergente literatura sobre federalismo, política subnacional y relaciones intergubernamentales. En el marco de esta literatura, los textos de Marcelo Escolar y Horacio Cao discuten la relevancia de las provincias desde el punto de vista político, administrativo y fiscal.

Finalmente, el cuarto eje temático analiza nuevos actores sociales que han adquirido creciente centralidad política, así como sus estrategias de organización, intervención y conflicto. Gabriela Delamata, Germán Pérez, Sebastián Pereyra, Ricardo Gutiérrez, Fernando Isuani y Manuel Balán analizan cambios en las dinámicas de conflicto social, desde la incorporación de demandas por la expansión de derechos (Delamata, Gutiérrez y Isuani) hasta las tecnologías de la protesta (Pérez y Pereyra, y Balán). Al hacerlo, los autores muestran una mayor centralidad de las organizaciones piqueteras y, en menor medida, de las asambleas ciudadanas así como de otras formas de activismo de base, del poder judicial y de los medios de comunicación.

### **Las promesas incumplidas de este volumen**

Existe un número de áreas importantes que demandan discusión y no fueron incorporadas en este volumen debido a que las notas solicitadas no llegaron a tiempo. Este volumen no logro cubrir cambios importantes en las políticas de familia, políticas sexuales y reproductivas. Ello incluye nueva legislación como fueron la ley de divorcio y del matrimonio igualitario, así como cambios significativos en los grupos sociales que insertaron estos temas en la agenda pública y cambios en las percepciones ciudadanas. En este volumen, por tanto, no están representadas algunas de las transformacio-

nes culturales que han ocurrido en democracia, desde las más triviales y comerciales (el destape de los años '80), pasando por acomodamientos institucionales (ley de divorcio), hasta aquellas que definen nuevos derechos sociales y reproductivos (matrimonio igualitario, expansión de la normativa de derechos para lesbianas, gays, bisexuales y transexuales) y que dan cuenta de cambios importantes en la política pública y entre los votantes.

El volumen tampoco incorpora una nota sobre el federalismo, los gobernadores y sobre cambios en la política subnacional, parte de aquellos textos que por distintas razones no llegaron a tiempo. En estas tres áreas hemos visto considerables cambios políticos, los cuales han redundado en avances significativos respecto de las agendas de investigación de la disciplina. Ello incluye análisis de las políticas de descentralización (Falleti, 2005), cambios en la configuración de los partidos y alianzas provinciales (Leiras, 2006; Calvo y Escolar, 2005), así como análisis recientes sobre democracia subnacional (Gibson, 2005; Giraudi, 2010; Gervasoni, 2010; Behrend, 2011).

En treinta años los cambios económicos, sociales y políticos han sido profundos. A pesar de las múltiples crisis económicas y políticas, caben pocas dudas de que la democracia argentina y sus instituciones se encuentran hoy firmemente consolidadas como el único conjunto de reglas aceptable para decidir quién gobierna. El primer objetivo de la democracia argentina, permanecer democrática, ha sido cumplido. Sin embargo, al tiempo que los derechos políticos y sociales de la democracia se han expandido significativamente, pasando a incluir a un conjunto de nuevas categorías sociales y movimientos sociales, la Argentina se ha vuelto a su vez más desigual y sus políticas sociales menos universales. En términos generales, podríamos decir que dos fueron las grandes promesas democráticas de 1983: la protección de los derechos humanos y el goce de un Estado de bienestar. La primera promesa fue en buena medida cumplida gracias al tratamiento que, desde Alfonsín hasta Fernández de Kirchner, se hizo de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar. Sin embargo, si consideramos a los derechos desde una perspectiva más amplia y más allá de la justicia transicional, es claro que, como señalan distintos artículos en este volumen, todavía queda mucho por hacer. Con todo, si hacemos un balance general de las tres décadas de democracia, entendemos que la gran promesa incumplida de la democracia es el Estado de bienestar. Más allá de retrocesos y avances de los sucesivos gobiernos, la promesa según la cual “con la democracia se come, se cura, se educa” aún parece una realidad distante para muchos pobladores del país o, mejor dicho, una promesa que se cumple diferencialmente de un grupo social a otro y de una región a otra. Para hacer el panorama aún más sombrío, la falta de indicadores sociales confiables impide cualquier balance fundamentado en datos. Establecer el

vínculo entre democracia, desarrollo y bienestar es, todavía, una deuda pendiente de la disciplina y de la política.

## Bibliografía

- Behrend, Jacqueline (2011). "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 46, N° 1.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Falleti, Tulia (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, Vol. 99, N° 3.
- Gervasoni, Carlos (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gibson, Edward (2005). "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", en *World Politics*, Vol. 58, N° 1.
- Giraudy Agustina (2010). "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, N° 3.
- 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.
- Linz, Juan (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Stepan, Alfred C. (ed.) (1976). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, New Haven, Yale University Press.

# **Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección**

**CATALINA SMULOVITZ**

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

smulovitz@utdt.edu

El acceso a la justicia fue una de las tantas promesas que marcó el inicio de la democracia argentina en 1983. El significado de la misma era difuso. Para algunos significaba la realización de juicios a los responsables de las violaciones a los derechos humanos que habían tenido lugar durante la dictadura militar. Para otros, la promesa aludía a la necesidad de ampliar derechos, mientras que para otros se refería a la necesidad de facilitar el acceso a las cortes y mejorar el funcionamiento de los tribunales. El objetivo de estas notas es analizar y evaluar la evolución de estos significados a lo largo de estos 30 años de democracia.

## **I. Derechos humanos y justicia transicional**

Argentina, al igual que varias de las transiciones democráticas latinoamericanas que tuvieron lugar en los años ochenta, tuvo que enfrentar un importante y difícil problema. ¿Qué hacer con los responsables de las violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar durante la dictadura militar? Responder a este desafío permitiría, al nuevo régimen, satisfacer la demanda de justicia de las víctimas de la violencia estatal arbitraria que había tenido lugar durante el gobierno militar y mostrar que la vida en democracia supone la igualdad ante la ley y la no tolerancia a la violencia estatal arbitraria. Sin embargo, la respuesta a esta demanda implicaba también un problema. Era incierto, en ese momento, si la satisfacción de las necesidades normativas de justicia que confrontaba el nuevo régimen entrarían en tensión con su supervivencia y estabilidad.

La forma en que los países latinoamericanos confrontaron esta cuestión fue diversa. Mientras en algunos países las negociaciones que precedieron a las transiciones obturaron la posibilidad del tratamiento judicial de las violaciones a los derechos humanos (Chile, Uruguay, Brasil), en otros el tratamiento judicial de las mismas no pudo ser detenido. Argentina se diferenció del resto de los países de la región por dos rasgos singulares: el tratamiento judicial temprano de las violaciones a los derechos humanos y la persistente

búsqueda de justicia a través de medidas de retribución penal como de otras no retributivas tales como los “juicios de verdad”, compensaciones monetarias, disculpas públicas y purgas administrativas. Más allá de los vaivenes que caracterizaron la implementación de estas medidas, el balance de estos treinta años muestra que la Argentina utilizó no sólo el repertorio completo de los procedimientos comprendidos en el menú de la justicia transicional sino también que, en comparación con el resto de los casos latinoamericanos, la variedad, alcance y estabilidad de las medidas implementadas fue significativamente más amplia<sup>1</sup>. Por razones de espacio no analizaré aquí las condiciones y conflictos políticos que explican por qué y cómo se obtuvieron estos resultados en el caso argentino. Me detendré, en cambio, en algunos datos que fundamentan las afirmaciones precedentes.

En la Tabla 1 se aprecia el alcance y rigurosidad del castigo penal por violaciones a los derechos humanos que tuvo y sigue teniendo lugar en el caso argentino. La tabla distingue los resultados obtenidos en el periodo 1983-1988, esto es, hasta la sanción de las leyes de punto final y obediencia debida, de los obtenidos luego de esa fecha.

**Tabla 1**

Situación procesal de acusados en causas por delitos de lesa humanidad

	1983-1987 (a)	1988-2005 (a)	2006-2013 (b)
Condenados	11 <sup>2</sup>	18 <sup>3</sup>	416
Absueltos	6	sd	35
Sobreseídos/desprocesados (*)	431	sd	51
Procesados	sd	sd	935
Otros (**)	sd	sd	879
Total a acusados	448	18	2316

(a) La autora agradece a Lorena Balardini del CELS la información referida al período 1983-2006.

(b) [www.cels.org.ar/blogs/estadisticas/](http://www.cels.org.ar/blogs/estadisticas/)

(\*) Desprocesados por decisión de la Corte Suprema o por ley de obediencia debida. Los desprocesados del periodo 1983-1987 suman 431.

(\*\*) La categoría “otros” incluye a los acusados fallecidos antes de la condena o la absolución, a los casos dejados de lado por falta de méritos, a los incapaces, a los prófugos, etcétera.

Fuente: CELS.

<sup>1</sup> Para un análisis más extenso de este proceso ver Smulovitz (2012).

<sup>2</sup> Incluye a los 5 condenados en el juicio a las juntas y a los 5 condenados en el juicio Camps y a un condenado por sustracción de menores.

<sup>3</sup> Salvo el caso Arancibia Clavel, los otros 17 condenados del período corresponden a casos de apropiación de menores.

A fin de mensurar el significado de estos datos es necesario compararlos con Chile, el otro país de la región, en donde, aunque tardíamente, ha habido un significativo número de juicios por violaciones a los derechos humanos. Dicha comparación muestra que en la Argentina, a diferencia de Chile, el acceso a la justicia, entendida como retribución penal, de las víctimas de las violaciones a los derechos humanos tuvo lugar en dos tandas, que el proceso fue activado por causas domésticas, que, aunque no exclusivamente, los procesos se concentraron en la cúpulas políticas y militares responsables, que el número de procesados fue mayor y que las condenas impuestas han sido significativamente más rigurosas y de cumplimiento efectivo. En el país trasandino, en cambio, los procesos se iniciaron tardíamente y por presión internacional luego de la detención de Pinochet en Londres en el año 1998 y las condenas han sido más benévolas. Entre el año 2000 y 2012 hubo en Chile un total de 799 agentes procesados y condenados<sup>4</sup>. Sin embargo, mientras en el caso argentino el 81 por ciento de los condenados tiene sentencias de cumplimiento efectivo de entre 15 años y prisión perpetua, en el caso chileno sólo el 2,9 por ciento de los condenados sufre sentencias similares<sup>5</sup>. El caso argentino también muestra que, aun cuando los procedimientos iniciados durante la primera tanda fueron interrumpidos por la ley de obediencia debida, el número de procedimientos abiertos hasta ese momento era considerable. El dato no es irrelevante. Estudios empíricos recientes acerca del impacto que medidas de justicia transicional tienen en las democracias resultantes indican: a) que el número de años durante los cuales hay juicios abiertos por violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen autoritario previo reduce el uso de tortura y la cantidad de muertes por violencia arbitraria en las democracias subsiguientes (Sikkink y Walling, 2007; Sikkink y Kim, 2013), b) que los mecanismos de justicia transicional impactan sobre los niveles de represión en las democracias subsiguientes aun en aquellos casos en los cuales los juicios no finalizan con condenas (Kim y Sikkink, 2013), y c) que el impacto de estas medidas sobre la democracias resultantes aumenta cuando los juicios se concentran en las cúpulas políticas y militares de dichas violaciones (Kim y

---

<sup>4</sup> Ver [www.icsj.cl/wp-content/uploads/2012/09/agentes.jpg](http://www.icsj.cl/wp-content/uploads/2012/09/agentes.jpg). El significado del número de procesados es siempre de difícil interpretación, en tanto el mismo depende, entre otros factores, del número de crímenes cometidos. Por ese motivo algunos autores entienden que debe considerarse no sólo la cantidad de procesos abiertos sino también la cantidad de años durante los cuales el Estado ha estado involucrado en procedimientos orientados a juzgar responsabilidades penales por violaciones a los derechos humanos. Si se toma en cuenta este otro indicador, los datos indican que hasta 2007 durante 15 años en Chile y 19 años en Argentina algún tipo de juicio en el que el Estado era parte había estado vigente. Ver Sikkink y Walling (2007).

<sup>5</sup> Información provista por Cath Collins y Lorena Balardini.

Sikkink, 2013). En consecuencia, si la existencia de procedimientos retributivos por violaciones a los derechos humanos es uno de los indicadores de acceso a la justicia, los datos presentados indican no sólo que en estos treinta años en la Argentina tuvo lugar un significativo número de procedimientos sino también que, en términos comparados, la intensidad y extensión de los mismos fue superior al que muestran otros países de la región y del mundo<sup>6</sup>.

Otro aspecto que caracteriza y diferencia el acceso a la justicia por daños derivados de las violaciones a los derechos humanos en el caso argentino es la diversidad de medidas no retributivas implementadas. Si bien suele pensarse que la satisfacción de la demanda de justicia implica centralmente la realización de juicios penales, la literatura sobre justicia transicional (Elster, 2007) destaca el carácter reparatorio que este otro tipo de medidas tiene para las víctimas, así como los efectos que la interacción entre las medidas retributivas y no retributivas tiene sobre las democracias resultantes (Olsen et al., 2010). Al respecto, el caso argentino muestra que, entre 1983 y 2013, se implementó el menú completo de las medidas que comprende el repertorio de la justicia transicional. Hubo juicios penales, amnistías formales e informales, juicios en el extranjero, comisiones de verdad, “juicios por la verdad”, reparaciones monetarias a distintas categorías de víctimas, políticas de lustración, arrepentimientos públicos y ostracismo social (Smulovitz, 2012). Este conjunto de medidas no sólo fue más diverso sino también más intenso que el que tuvo lugar en otros países de la región. Por ejemplo, mientras que en la región se registran escasas iniciativas de lustración administrativa, en la Argentina las mismas empezaron a implementarse informalmente a partir de 1993 con la participación de ONGs de derechos humanos en la revisión de los pliegos de ascensos militares, y en 2002 adquirieron luego estatus institucional en el reglamento legislativo. En relación a la política de reparaciones, el análisis comparado muestra no sólo que la definición de las víctimas que tienen derecho a reclamar reparaciones es más comprensiva y diversa sino también que los montos otorgados han sido significativamente más altos que los pagados en otros países (Guembe, 2006). No haré aquí una pormenorizada evaluación de las medidas no retributivas implementadas; sin embargo, cabe destacar que las mismas incluyeron innovaciones institucionales como “los juicios a la verdad” y la creación vía legislativa (Ley N° 24321) de un nuevo estatus civil: “ausente por desaparición forzada” (Guembe, 2006). En consecuencia, los datos precedentes indican que si la promesa de justicia de la democracia fuese entendida como el enjuiciamiento a los responsables de las violaciones a los derechos huma-

---

<sup>6</sup> Además de las fuentes citadas ver más datos comparados en Olsen et al. (2010).

nos y la reparación, por diversos medios, a sus víctimas, lo realizado por la democracia argentina durante estos treinta años —aun cuando siga sin satisfacer a las víctimas— ha sido más intenso y diverso que lo que ha ocurrido en otras democracias de la región.

## II. Ampliación de derechos y acceso a los tribunales

Los estudios sobre acceso a la justicia tienden a concentrar su mirada en las dificultades que enfrentan los ciudadanos para acceder a las cortes. Sin embargo, el acceso a la justicia depende no sólo de los obstáculos para acceder a los tribunales sino también del repertorio de derechos que pueden ser reclamados (i.e. qué cuestiones son judiciales) así como del tipo de actores legitimados para reclamarlos (i.e. quiénes están autorizados a reclamar qué y en nombre de quién). La primera cuestión implica la definición de las materias que constituyen derechos positivos, esto es, cuáles tienen protección estatal y por lo tanto pueden ser reclamadas. La segunda cuestión supone definir quiénes pueden petitionar. Si el repertorio de materias judiciales es estrecho, aun cuando los obstáculos de acceso a los tribunales sean bajos, el acceso a la justicia será limitado (accedo a los tribunales pero para demandar sobre una escasa cantidad de materias). Por otra parte, si sólo los afectados directos están legitimados para litigar, es poco probable que individuos con escasos recursos de dinero y tiempo puedan hacerlo. Esto es, aun si los requisitos de acceso a los tribunales son bajos, si no se modifica quién está legitimado para litigar, el acceso para ese tipo de afectados continuará siendo dificultoso. Sin embargo, si la legitimación se amplía e incluye a asociaciones de interés, el acceso a la justicia de aquellos con escasos recursos también se expande (Galanter, 1974). Por lo tanto, la modificación de la legitimación y la inclusión de nuevos derechos —en particular de aquellos de incidencia colectiva— resulta en la expansión del acceso.

Entre 1983 y 2013, la Argentina registró importantes transformaciones en estas dos dimensiones del acceso. La Constitución de 1994 amplió el acceso a la justicia vía la incorporación de los derechos de incidencia colectiva<sup>7</sup> (derechos ambientales, del consumidor, etcétera) como judiciales y vía la modificación del estatus de quienes están autorizados a reclamar por los mismos. Los artículos 41º, 42º y 43º de la nueva Constitución expandie-

---

<sup>7</sup> Ver arts. 41º, 42º y 43º en relación a la protección de derechos ambientales y de los consumidores, y los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos incluidos en el artículo 75º, inc. 22. Se entiende por derechos de incidencia colectiva a aquellos derechos que pertenecen a un grupo indeterminado de personas y que conciernen a intereses indivisibles.

ron los derechos protegidos y autorizaron al defensor del pueblo y a asociaciones registradas a iniciar litigios y representar a los afectados. Esto expandió el conjunto de materias reclamables así como la identidad de los actores autorizados a hacerlo. Una derivación de estos cambios ha sido la judicialización de nuevos temas e intereses. En los últimos años se registró un aumento en la cantidad de litigios relacionados con la provisión de bienes públicos como la salud, la educación y la protección del ambiente; y de otros que cuestionan prácticas discriminatorias por sexo y/o pobreza tanto por parte de privados como agencias públicas (Bergallo, 2005, 2011; Maurino et al., 2005)<sup>8</sup>. Sin embargo, la expansión de los temas judiciales y de los actores que pueden reclamar no eliminó la necesidad de la representación letrada. En consecuencia, a la hora de evaluar si los cambios constitucionales mencionados afectaron el acceso a la justicia, sigue siendo fundamental analizar cómo y quién provee asistencia letrada gratuita a poblaciones de escasos recursos.

Unos pocos datos permitirán dimensionar la relevancia que el acceso a la representación letrada gratuita tiene a la hora de evaluar el acceso a la justicia en la Argentina<sup>9</sup>. Aun cuando las materias judiciales y los actores legitimados para iniciar litigios se han expandido, la representación letrada sigue siendo un requisito obligatorio. Trabajos recientes también señalan que los casos que requieren de la intervención de la defensa pública se han incrementado. Mientras en 1994 el 64 por ciento de los casos penales federales requerían de la intervención de un defensor público, en 2008 el 79 por ciento de este tipo de casos los requería (López Puleio, 2002; Ministerio Público de la Defensa, 2009). Los datos muestran similares niveles de demanda de defensores públicos en las disputas que tienen lugar en las justicias provinciales. Mientras en Mendoza el 77 por ciento de los casos penales tramitados en la justicia provincial entre 2003 y 2007 requirió de la participación de un defensor público, para el mismo período el 53,5 por ciento de los casos tramitados en el fuero civil del Chaco utilizaron a un defensor público (Smulovitz, en prensa). Se infiere, entonces, que no es posible evaluar el acceso a la justicia y a los tribunales si no consideramos también la forma en que se provee defensa pública.

La Argentina provee defensa pública a través de una agencia federal, el Ministerio Público de la Defensa, y a través de otras 24 agencias organizadas

<sup>8</sup> Ver también las páginas web de ACIJ, FARN, CELS y ADC.

<sup>9</sup> Dado que aproximadamente el 84 por ciento de la actividad judicial argentina tiene lugar en los poderes judiciales provinciales, los comentarios que siguen se centran en la defensa pública provincial y no analizan los datos relacionados con la defensa pública a nivel federal. Para un análisis más extenso sobre la forma en que se provee defensa pública en la Argentina ver Smulovitz (en prensa).

por los poderes judiciales provinciales. Esto implica la coexistencia de 25 sistemas de defensa pública, organizados de distinta forma, con requisitos de acceso diversos y que atienden en forma heterogénea las necesidades legales de sus respectivas poblaciones. Aun cuando todas las provincias deben proveer defensa pública de alguna forma, las características específicas en que lo hacen varían de acuerdo a decisiones de sus respectivos poderes legislativos y judiciales. Esto implica no sólo que el diseño institucional de las mismas es variado sino también que la forma en que las provincias atienden las necesidades de defensa pública de sus poblaciones es heterogénea. Mientras que la heterogeneidad institucional sugiere que el tipo de protección a la que los ciudadanos pueden aspirar varía entre provincias, las provincias también responden a las demandas de defensa de sus poblaciones en forma desigual. Algunas lo hacen consistentemente mejor que otras y algunas atienden mejor ciertos desafíos que otros.

Consideremos brevemente estos dos tipos de heterogeneidades: la institucional y la relacionada con la provisión del servicio. El análisis empírico muestra que existen 8 regímenes institucionales diferenciados para la provisión de defensa. En 23 distritos la independencia de las agencias provinciales que proveen defensa es limitada, lo cual implica que tienen escasas posibilidades de diseñar una política propia política. Y en 23 distritos la amistosidad del sistema respecto de sus usuarios tiende a ser media o alta. La diversidad institucional observada está negativamente correlacionada con los fondos que las provincias asignan para solventar los servicios de defensa locales. Dos razones opuestas podrían explicar estos resultados. Una respuesta probable es que el diseño institucional no determina los recursos asignados para la provisión del servicio. Otra es que los gobiernos provinciales pueden realizar promesas institucionales generosas (alta amistosidad) porque descuentan que el actor local (legislatura) no controla la asignación de los fondos públicos que permitiría realizarlas.

Más allá de estas heterogeneidades en el diseño institucional, ¿cómo proveen las provincias el servicio de defensa pública? ¿Se ajusta la oferta de defensores a las necesidades de las poblaciones de los distintos distritos? Los datos disponibles no permiten evaluar si la oferta es adecuada. Sin embargo, el análisis empírico permite observar que la oferta es heterogénea, que ciertas provincias responden mejor que otras a los desafíos de la población, el territorio y los niveles de pobreza de su población y que la oferta está asociada al tamaño del territorio y a la litigiosidad<sup>10</sup> local. Esto es, las provincias más extensas y las provincias más litigiosas tienen mayor cantidad de defensores. El análisis también muestra que los niveles de pobreza local,

<sup>10</sup> Litigiosidad indica la propensión de una población a utilizar las cortes y se mide teniendo en cuenta el número de causas ingresadas en un distrito cada 100.000 habitantes.

esto es, la magnitud de la población que más necesita el servicio, no impacta sobre la oferta de defensores. En otras palabras, a la hora de decidir la oferta de defensores, las autoridades provinciales parecen considerar la necesidad de cubrir el territorio y la demanda potencial por servicios legales pero prestan poca atención a la demanda específica de los sectores que más requieren el servicio. Los datos también muestran que la forma en que las provincias proveen defensa es heterogénea. Río Negro y Neuquén consistentemente muestran mejores tasas de respuesta a los desafíos que imponen el tamaño del territorio, la litigiosidad y la magnitud de su población con NBI insatisfecha. Santiago del Estero y San Juan, en cambio, consistentemente muestran peores tasas de respuesta a estos desafíos que el resto de las provincias. En consecuencia, puede afirmarse que la provisión de defensa pública en las provincias argentinas se caracteriza por su heterogeneidad institucional y por una desigual capacidad de respuesta para atender las demandas que impone la población y el territorio que deben atender. Desde el punto de vista del ciudadano, estos datos indican que el acceso a la justicia está desigualmente garantizado a lo largo del territorio no sólo porque lo que cada ciudadano puede aspirar a proteger depende de la provincia en la que vive sino también porque la oferta de defensa que hace cada provincia para responder a necesidades similares es desigual.

### **III. Conclusión**

Las respuestas a los distintos significados que adquirió la promesa de acceso a la justicia muestran resultados diversos. En términos comparados, lo realizado en la Argentina respecto del tratamiento a los responsables de las violaciones a los derechos humanos fue más extenso e intenso que lo realizado en el resto de los países de la región. Más allá de los vaivenes históricos que adquirió este proceso, en la Argentina hubo juicios tempranos y tardíos, las sentencias han sido más rigurosas que en otros países de la región y ha habido también un amplio conjunto de medidas no retributivas orientadas a reparar a las víctimas.

La Argentina también muestra modificaciones en el tipo de derechos protegidos y en la identidad de los actores autorizados para reclamarlos. Dos transformaciones que resultaron en la ampliación del acceso a la justicia. Por un lado, se amplió la cantidad de materias judiciales y en consecuencia las áreas que el Estado se obliga a proteger. Por el otro, se modificaron los requisitos de legitimación para demandar, lo cual dio lugar a la emergencia de nuevos actores, como asociaciones de representación de intereses colectivos, que han permitido la representación judicial de grupos hasta ese

momento desprotegidos y descoordinados. En consecuencia, la experiencia de estos 30 años indica que al menos en estas dos facetas de la promesa de justicia, los cambios acontecidos han sido significativos.

Sin embargo, cuando consideramos las dimensiones más tradicionales del problema del acceso a la justicia —el acceso a los tribunales y la provisión de defensa pública— los resultados son menos satisfactorios. Los datos muestran que la respuesta al crecimiento en la demanda del servicio ha sido institucionalmente diversa y que la oferta de defensores ha estado determinada por la necesidad de cubrir el territorio y la demanda que podría derivar de los niveles de litigiosidad antes que la demanda específica de los sectores que más requieren del servicio. En otras palabras, la ampliación del repertorio de derechos a reclamar no parece haber estado acompañada por una modificación de uno de los instrumentos que, como la defensa pública, habilitan el uso de los tribunales.

## Bibliografía

- Bergallo, Paola (2005). “Justicia y experimentalismo: la función remedial del Poder Judicial en el litigio de derecho público en Argentina”, SELA Paper 45, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política.
- Bergallo, Paola (2011). “Courts and the Right to Health: Achieving Fairness Despite ‘Routinization’ in Individual Coverage Cases?”, en Yamin, Alicia Ely y Siri Gløppen (comps.), *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?*, Cambridge, Harvard University Press.
- Elster, Jon (2007). *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*, Buenos Aires, Katz.
- Galanter, Marc (1974). “Why the ‘Haves’ Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”, en *Law & Society Review*, Vol. 9, N° 1.
- Guembe, María José (2006). “The Argentinean Experience with Economic Reparations for Serious Human Rights Violations”, en De Grief, Pablo (ed.), *Repairing the Past. Compensation for Victims of Human Rights Abuses*, Oxford, Oxford University Press.
- Kim, Hun Joon y Kathryn Sikkink (2013). “How to Human Rights Prosecutions Improve Human Rights after Transition?”, en *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*, Vol. 7.
- López Puleio, María Fernanda (2002). “Justicia penal y defensa pública. La deuda pendiente”, en *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal Pena y Estado*, N° 5.
- Maurino, Gustavo, Ezequiel Nino y Martín Sigal (2005). *Acciones colectivas: análisis conceptual, constitucional, jurisprudencial, procesal y comparado*, Buenos Aires, Lexis Nexis.

- Ministerio Público de la Defensa (2009). “Defensoría General de la Nación: informe anual 2007-2009”.
- Olsen, Tricia D., Leigh A. Payne y Andrew G. Reiter (2010). *Transitional Justice in Balance. Comparing Processes, Weighing Efficacy*, Washington D.C., USIP Press Books.
- Sikkink, Kathryn y Carrie Walling (2007). “The Impact of Human Rights Trials in Latin America”, en *Journal of Peace Research*, Vol. 44, N° 4, julio.
- Sikkink, Kathryn y Hun Joon Kim (2013). “The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations”, en *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 9, agosto.
- Smulovitz, Catalina (en prensa). “Public Defense and Access to Justice in a Federal Context. Who Gets What, and How in the Argentinean Provinces?”, en Kapiszewski, Diana y Matthew Ingram (eds.), *Beyond High Courts*, Notre Dame, Notre Dame University Press.
- Smulovitz, Catalina (2012). “The Past is Never Dead: Accountability and Justice for Past Human Rights Violations in Argentina”, en Serrano, Mónica y Vesselin Popovski (eds.), *After Oppression: Transitional Justice in Latin America and Eastern Europe*, Tokio-Nueva York-París, United Nations University Press.

**Palabras clave**

derechos – defensa pública – judicialización – justicia transicional – derechos humanos

**Key words**

rights – public defense – judicialization – transitional justice – human rights

## **De Malvinas a Malvinas: el efecto de la reputación en la política democrática de seguridad internacional**

**ISABELLA ALCANIZ**

Universidad de Maryland, Estados Unidos  
ialcaniz@umd.edu

El día que murió el presidente Alfonsín, se le pidió a Dante Caputo —primer ministro de Relaciones Exteriores de la era democrática— que reflexionara sobre la política internacional de su gobierno. “El país estaba muy aislado, obviamente”, dijo el ministro. “La noche de la dictadura nos había aislado de la historia de las relaciones internacionales y [restaurar la imagen internacional de Argentina] era la tarea más difícil”<sup>1</sup>. Efectivamente, los casi seis años de política exterior del gobierno de Raúl R. Alfonsín se caracterizaron por estar enfocados en reconstruir los vínculos de la Argentina con la comunidad internacional. Entre 1984 y 1989, la Argentina participó en incontables y diversos foros internacionales, implementó acuerdos para resolver disputas territoriales con sus vecinos y participó de la creación de mecanismos regionales de resolución de conflictos. En el área de las relaciones internacionales, la prioridad del primer gobierno democrático fue tomar distancia de la política exterior de la dictadura para mostrar a la comunidad internacional que la democracia argentina tenía un firme compromiso para negociar en el orden internacional, incluso temas espinosos, como fuera el de las Islas Malvinas, y llegar a resultados políticamente aceptables por la vía pacífica.

La Guerra de las Malvinas dejó un pesado legado al nuevo gobierno democrático, particularmente durante sus primeros años. Este legado incluía la necesidad de forjar una nueva reputación internacional de no agresión que lo definiera como un actor internacional confiable. Pero el legado de Malvinas también le otorgaba al gobierno una oportunidad única de aislar a los líderes militares del anterior régimen, quienes podían ser presentados como riesgosos e impredecibles ante la comunidad internacional. La herencia de Malvinas obligó al presidente Alfonsín y su cancillería a sanear sus relaciones con quienes fueran los aliados de Gran Bretaña a principios de los años ‘80, especialmente con Estados Unidos<sup>2</sup>. Estos acercamientos se producían bajo fuertes constricciones económicas y políticas. Por tanto, la política de seguridad internacional de la democracia fue puesta al servicio

---

<sup>1</sup> Dante Caputo, entrevista de la CNN en Español el 31 de marzo de 2009.

<sup>2</sup> Actor clave en la negociación de la deuda externa.

tanto de resolver cuellos de botella económicos como de aislar a aquellos actores que representaban un riesgo para la continuidad democrática. Es decir, la política de seguridad internacional fue puesta al servicio de construir una nueva reputación internacional para el país<sup>3</sup>.

Si tomamos a las relaciones internacionales como un juego de señales, en donde los gobiernos deciden medidas en el ámbito interestatal (tales como son el ratificar un tratado internacional o asociarse a un organismo multilateral) con el objetivo de comunicar información a otros actores y resolver los problemas de credibilidad (Morrow, 1999), la reputación —o la opinión que los actores internacionales tienen de un país— requiere de inversiones de capital político en señales coherentes. Los contenidos de estas señales, sin embargo, pueden ser de diversa índole y forjar distintos tipos de reputación. Por ejemplo, un gobierno que debe lidiar con un desafío armado, ya sea de un grupo rebelde doméstico o una posible agresión extranjera, puede beneficiarse a partir de establecer una reputación resolutive (“no negociaremos”) que augure mayores costos en caso de ser atacado (Walter, 2009). Asimismo, un país que precisa negociar en forma reiterada con un mismo grupo de acreedores puede disminuir sus costos de transacción a partir de cultivar una reputación de negociador honesto y consistente (Tomz, 2007)<sup>4</sup>. Con el objetivo de garantizar el acceso a los mercados de capitales, consolidar a la democracia argentina y aislar a los actores militares, por otro lado, al primer gobierno democrático le interesó invertir en una reputación de no agresión. Dicha reputación buscaba mostrar que los actores políticos de la democracia eran un socio más confiable que aquellos que habían gobernado durante el gobierno militar, disminuyendo los costos de transacción internacionales para acceder a recursos económicos y, a su vez, disminuyendo la posibilidad de una ruptura democrática.

### **El beneficio de una reputación de no agresión**

¿Por qué buscó la Argentina desarrollar una reputación de no agresión en el área de seguridad? La literatura avanza dos condiciones generales bajo las cuales se espera que una inversión en reputación dé un alto rendimiento: cuando hay un déficit de información sobre el tipo de actor que es el

<sup>3</sup> El área de la seguridad internacional no fue la única en donde se trabajó desde el gobierno de Alfonsín para crear una nueva imagen. También se invirtió en un cambio de reputación a través de la política internacional de derechos humanos.

<sup>4</sup> Precisamente, el autor trata el caso de la negociación de la deuda externa de la Argentina y muestra los incentivos del gobierno argentino para invertir en una reputación de honestidad. Los incentivos de reputación son distintos en el área de la seguridad internacional, sin embargo, y por ende, los tipos de reputación también lo son.

gobierno o régimen y cuando existe un nivel de competencia alto (Sartori, 2005; Tomz, 2007; Walter, 2009). Al dar señales claras sobre la política de no agresión, el gobierno democrático aumentaba la utilidad que los actores internacionales tenían respecto de la futura política exterior de la democracia. A su vez, aumentaba los costos relativos de un actor impredecible como los militares en caso de ruptura democrática.

Por tanto, en primer lugar, una reputación de no agresión beneficiaba a la estabilidad porque, si otros estados le asignan un valor positivo a decisiones que comunican intención pacífica, como por ejemplo, acceder a tratados de seguridad multilateral, la comunidad internacional debería buscar invertir en la estabilidad política (y económica) del país (Alcañiz, 2012). En segundo lugar, porque en el ámbito de la seguridad internacional el incumplimiento de los tratados internacionales adquiridos es costoso. Esto último es de particular importancia porque la inversión en la reputación es más efectiva cuantos más altos sean los costos asociados con las medidas tomadas (Morrow, 1999; Sartori, 2005). Si la Argentina firma tratados que restringen la inversión militar en áreas estratégicas (armas, energía nuclear, etcétera), ello limita la capacidad que los militares tienen para invertir en mejorar su capacidad operativa en el futuro, lo cual representaba un riesgo para la democracia.

En un trabajo reciente, propuse que la necesidad de invertir en la reputación internacional de un país varía de acuerdo a la edad de su régimen político (Alcañiz, 2012). Una democracia joven, sin un historial de política exterior, depende más de sus credenciales internacionales que una democracia establecida. Esto se debe en gran parte a un déficit de credibilidad original por parte de todo gobierno, dado que falta información sobre el tipo de actor (confiable o deshonesto). El problema de la credibilidad se ahonda cuando no sólo el titular del Estado es nuevo, sino también las instituciones políticas que lo sostiene. Por tanto, una reputación de no agresión comunica a la comunidad internacional que el cambio de régimen es a su vez un cambio de *tipo* de actor internacional, sustantivamente distinto al tipo del anterior autócrata. Una reputación de no agresión comunica a los enemigos del régimen que acciones desestabilizadoras serán susceptibles de sanción diplomática si intentaran alterar el nuevo orden institucional, dado que el nuevo gobierno tiene el apoyo de la comunidad internacional y ellos no. Dicho de otro modo, para la nueva democracia, la estrategia de inversión en una reputación internacional tiene por objetivo aumentar los costos de una posible vuelta al autoritarismo.

Políticas de seguridad internacional basadas en una reputación de no agresión ayudan a consolidar cambios de régimen. Ciertamente, hay estudios empíricos que corroboran la relación entre la inserción de un país en la

agenda mundial y la estabilidad de su régimen. En su análisis de autoritarismos competitivos, Levitsky y Way (2010) encontraron que la supervivencia de 35 regímenes estaba supeditada a la densidad de vínculos políticos, económicos y diplomáticos que mantenían con Estados Unidos y la Unión Europea. En mi estudio de 201 países a lo largo de 50 años, analizo el efecto de ratificación de tratados de seguridad internacional sobre la supervivencia de democracias nuevas y parciales. Allí encuentro que, para este tipo de regímenes, la adhesión formal a tratados de control de armas, desarme y no proliferación nuclear reduce el riesgo de ruptura democrática en un 60 por ciento.

Por último, estudios que analizan el uso de la reputación como herramienta política observan que esta estrategia es más factible que sea implementada y es más probable que sea exitosa cuando quien la implementa precisa distinguirse de otros actores, quienes a su vez buscan remplazarlo (mayor competencia) (Sartori, 2005; Tomz, 2007; Walter, 2009). Es decir, la reputación sirve como mecanismo de selección política que distingue entre competidores (Pinyol et al., 2008; Sabater et al., 2006). Por ejemplo, consideremos a dos empresas que ofrecen el mismo producto o servicio a un precio similar. ¿Cómo hace el cliente para elegir entre estas dos compañías? ¿Qué estrategia puede seguir la empresa para diferenciarse en un mercado de alta competencia? Una alternativa es precisamente invertir en la imagen de la firma, de modo tal que diferencias en la reputación de los distintos productos le permitan al cliente elegir (apoyar) a una de estas marcas. En forma similar, las nuevas democracias actúan de un modo similar, compitiendo en un mercado de información escasa y buscando apoyo internacional que garantice la estabilidad política. Es decir, que los distinga de sus competidores locales, los militares. En una nueva democracia, el gobierno invierte en una reputación internacional para diferenciarse del régimen anterior e incrementar los costos de un intento de ruptura institucional.

### **Cambiar la imagen del régimen: políticas de no agresión en la Argentina democrática<sup>5</sup>**

Bajo el liderazgo del canciller Caputo, la Argentina negoció y resolvió el conflicto en relación a los hielos continentales con Chile; participó activa-

---

<sup>5</sup> Sin duda, la Argentina históricamente ha invertido en una reputación internacional de no intervención y neutralidad, comenzando con las doctrinas Calvo y Drago de 1863 y 1902 respectivamente. Aquí me enfoco en la construcción de una nueva imagen de país luego del aislamiento y agresión militar de los años '70 y tempranos '80, con el fin de utilizarla como herramienta de consolidación democrática.

mente en la pacificación de América Central a través del Grupo Apoyo a Contadora; buscó institucionalizar mecanismos pacíficos de negociación con Gran Bretaña; y por último, cambió radicalmente su postura respecto a la investigación y uso de energía nuclear nacional —atándola inequívocamente al compromiso con la no proliferación de armas de destrucción masiva—.

El cambio en la política exterior nuclear es uno de los legados más importantes de la era Alfonsín y provee un ejemplo claro de la necesidad de crear una imagen internacional distinta a la de los autócratas. Durante la última dictadura militar, el país estaba bajo una fuerte sospecha internacional de que su programa de energía nuclear tenía objetivos militares y que podía pasar a ser un Estado proliferante. La desconfianza internacional se debía en gran parte al rechazo argentino al Tratado de No Proliferación (TNP) de 1970, que obliga a los firmantes a renunciar a todo derecho de desarrollar armas nucleares. La Argentina —al igual que Brasil— se oponía de principio, declarando que el tratado era discriminatorio, ya que legitimaba la posesión de armas nucleares en manos de unos pocos países (los cinco con poder de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) y regulaba a los muchos que no tenían armas<sup>6</sup>. Estados Unidos y sus aliados occidentales interpretaban la negativa de los militares argentinos (y brasileños) como evidencia de una posible carrera armamentista nuclear en el Cono Sur (Alcañiz, 2000). Esta preocupación con la Argentina se agudizó cuando la República de la India detonó su primera arma nuclear en 1974.

Entre los muchos problemas que hereda del gobierno de facto en 1983 el presidente Alfonsín, el nuclear era uno de los más urgentes. Dada la delicada transición política y el estado funesto de la economía —que requería de extensas negociaciones con acreedores y gobiernos extranjeros sobre la deuda externa—, el nuevo presidente se vio obligado a buscar una solución a la cuestión nuclear para así poder reintegrar al país a la agenda internacional y consolidar la transición. Pero la resolución del problema acarrea costos: firmar el TNP conllevaba riesgo interno, ya que el sector, dominado por la marina argentina, permanecía firme en su rechazo. Por otro lado, continuar con la misma política nuclear de la dictadura hacía poco por cambiar la situación de paria internacional del país. A la comunidad internacional le faltaba información sobre las ambiciones nucleares del país bajo el nuevo mando. El gobierno de Alfonsín necesitaba enviar una clara señal que lo distinguiera de los militares, sin confrontar directamente con ellos en el sector. Todo esto lleva al gobierno a adoptar una estrategia intermedia y regional en el área de la no proliferación.

---

<sup>6</sup> Los cinco países con poder de veto son Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia, Francia y China.

Así, en 1985, el presidente Alfonsín emite con su par brasileño, José Sarney, la primera Declaración Conjunta de Política Nuclear donde los dos países se comprometen a cooperar en el campo y perseguir sólo los fines pacíficos de la tecnología nuclear<sup>7</sup>. Este compromiso se ahonda en los siguientes años, con visitas de los dos presidentes a instalaciones nucleares argentinas y brasileñas que no estaban bajo salvaguardias internacionales. El objetivo de esas visitas era mostrar a la comunidad internacional, y en especial a Estados Unidos, que la Argentina tenía “un programa sin derivaciones bélicas”<sup>8</sup>. En 1988 Argentina y Brasil firman la Declaración de Iperó que llama a crear un comité permanente de expertos y diplomáticos nucleares para trabajar sobre la integración del área, especialmente con respecto a la coordinación de políticas de no proliferación<sup>9</sup>. El comité permanente contribuye la señal más clara de los fines pacíficos del programa nuclear argentino al término de la década: un sistema común de contabilidad y control aplicable a todas las actividades nucleares de ambos países.

El giro en la política nuclear internacional y las otras medidas de pacificación del gobierno de Alfonsín ayudaron a avanzar una reputación por la no agresión de la Argentina. Pero la estrategia de cambio de imagen en el orden internacional encontraba sus límites en la política nacional, donde avanzar aún más en el compromiso de la no proliferación nuclear arriesgaba provocar a los sectores más recalcitrantes y nacionalistas del área. Por ende, al igual que el régimen de facto, el primer gobierno civil de la democracia no firma el Tratado de No Proliferación ni ratifica el Tratado de Tlatelolco<sup>10</sup>.

Con el primer traspaso de poder en la era democrática, la reputación de no agresión argentina en el campo de la seguridad internacional se profundiza. El gobierno de Carlos S. Menem, sin embargo, dirige todas las señales a Estados Unidos, alineando en forma casi automática la política de seguridad de la Argentina con la del país del norte (Diamint y Santos, 2007). En consecuencia, el compromiso con la no agresión es interpretado en forma ambivalente por el presidente Menem, como cuando en 1990 el país contribuye con dos navíos militares para ser parte no combatiente de la coalición

<sup>7</sup> Ver [www.abacc.org.br](http://www.abacc.org.br).

<sup>8</sup> Entrevista a la doctora Emma Pérez Ferreira, presidente de la CNEA entre 13 de mayo de 1987 hasta el 8 de julio de 1989, Buenos Aires, marzo de 2001. Agregó: “A mí siempre me resultó urgente demostrar transparencia, y me pareció que nadie te podía decir nada una vez que habías abierto a extraños tu programa”.

<sup>9</sup> En el mismo año los dos presidentes firman el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Brasil y Argentina, que es considerado el antecesor institucional del Mercado Común del Sur (Mercosur). Evidentemente, este acuerdo regional es un área clave de las relaciones internacionales de la democracia. Sin embargo, como en este número especial el ensayo de Andrés Malamud ya lo analiza, aquí lo dejo de lado.

<sup>10</sup> El Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, que declara a toda la región una libre de armas nucleares, entró en vigencia en 1967.

gestada en las Naciones Unidas y liderada por el gobierno del presidente George H. W. Bush contra Irak. Lo mismo sucede en 1994, cuando la Argentina otra vez responde a los deseos de Estados Unidos y envía tropas no combatientes a Haití. En la misma línea, el gobierno de Menem restituye las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña en 1990 y desmantela el programa misilístico argentino Cóndor<sup>11</sup>.

En el área nuclear, el presidente Menem primero continúa y luego ahonda la política de transparencia con Brasil iniciada durante el gobierno de Alfonsín. En 1991 firma con su par brasileño, el presidente Fernando Collor de Mello, el acuerdo bilateral que establece la creación de una agencia brasileña-argentina encargada de realizar inspecciones cruzadas para contabilizar materiales y actividades nucleares y evitar desvíos o extravíos<sup>12</sup>. Cuatro años después, revirtiendo casi treinta años de oposición argentina, el presidente Menem adhiera al Tratado de No Proliferación<sup>13</sup>. La decisión fue gratamente recibida por el presidente estadounidense Bill Clinton, quien elogió al país por su “prevención y coraje en convertir a la Argentina en campeón de la no proliferación en Latinoamérica y el mundo”<sup>14</sup>. Pero el verdadero premio vino un año después, cuando el gobierno de Bill Clinton le otorgó a Argentina la categoría de aliada extra-OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), una distinción reservada para los estados con los que Estados Unidos mantiene una relación estratégica estrecha. La categoría traía algunos beneficios concretos, como la posibilidad de comprar ciertos tipos de armas, pero lo más valioso para el gobierno de Menem fue la validación de ser visto como aliado estrecho de Washington.

En esta última década, el eje de la política exterior argentina —tanto bajo el presidente Néstor Kirchner (2003-2007) como durante las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)— ha sido abrumadoramente económico<sup>15</sup>. Esto obedece a varias razones. Por un lado,

---

<sup>11</sup> La estrategia de invertir en credenciales internacionales como mecanismo de consolidación democrática dio cierto rédito cuando a pesar de un alzamiento carapintada unos pocos días antes de su visita a Buenos Aires, el presidente Bush no canceló la visita y felicitó al presidente Menem por “su compromiso con la democracia, en contra de la violencia y la dictadura”. Ver el discurso del presidente Bush en Buenos Aires, Argentina, 5 de diciembre, 1990, disponible: en [www.youtube.com/watch?v=IC6JILuo73E](http://www.youtube.com/watch?v=IC6JILuo73E).

<sup>12</sup> Ver [www.abacc.org.br](http://www.abacc.org.br).

<sup>13</sup> La Argentina había ratificado el Tratado de Tlatelolco un año antes. Ver [www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/Firmas.htm](http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/Firmas.htm).

<sup>14</sup> Comunicado emitido por la Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa, Washington D.C., 10 de febrero, 1995. Ver [www.fas.org/nuke/control/npt/chron.htm](http://www.fas.org/nuke/control/npt/chron.htm).

<sup>15</sup> Por ser gobiernos de corta duración o transición, en este ensayo no analizo la política de seguridad internacional de las administraciones de Fernando De la Rúa (1999-2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003).

el colapso de la economía en diciembre de 2001 obliga al país a concentrar sus esfuerzos internacionales en el pago de la deuda y la restauración de crédito después del *default*. En paralelo, el abandono de la ley de la convertibilidad y la devaluación del peso traen un tipo de cambio que favorece enormemente a las exportaciones del país. Pero, por sobre todo, lo que explica que la política de seguridad internacional ya no sea prioritaria en la agenda externa del país es que los antiguos problemas del área, como la cuestión nuclear, fueron resueltos en su mayoría en las dos décadas anteriores. Algunas cuestiones menores de seguridad internacional, como las relacionadas a la autonomía energética, han quedado subsumidas en la política del país hacia la región. Es allí, en la región latinoamericana, donde los dos gobiernos Kirchner han hecho la inversión más fuerte, siendo miembros fundadores y activos participantes de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el Banco del Sur, además del Mercosur.

La cuestión Malvinas es hoy en día el único tema de jerarquía que permanece en la agenda de seguridad internacional del país. La Argentina continúa reivindicando la soberanía sobre las Islas Malvinas y sus mares adyacentes en todos los foros internacionales y regionales en los que participa. Que la presidenta Kirchner haya podido elevar el tono de los reclamos contra Gran Bretaña, como ha hecho recientemente, es una muestra clara de que la urgencia en formular una política de seguridad internacional basada en una reputación inequívocamente pacífica desapareció con la consolidación de la democracia argentina.

## Bibliografía

- Alcañiz, Isabella (2000). "Slipping Into Something More Comfortable: Argentine-Brazilian Nuclear Integration and the Origins of the Mercosur", en Derlugian, Georgi y Scott Greer (eds.), *Questioning Geopolitics: Political Projects in a Changing World-System*, Westport, Greenwood Press.
- Alcañiz, Isabella (2012). "Democratization and Multilateral Security", en *World Politics*, Vol. 64, N° 2.
- Diamint, Rut y Lorena Santos (2007). "Política de seguridad internacional argentina: encrucijadas para la cooperación regional", Policy Paper 12, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Friedrich Ebert Stiftung.
- Levitsky, Steven y Lucan Way (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Morrow, James (1999). "The Strategic Setting of Choices: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics", en Lake, David y Robert Powell (eds.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press.

- Pinyol, Isaac, Mario Paolucci, Jordi Sabater-Mir y Rosaria Conte (2008). "Beyond Accuracy: Reputation for Partner Selection with Lies and Retaliation", en *Lecture Notes in Computer Science*, Vol. 5003.
- Sabater, Jordi, Mario Paolucci y Rosaria Conte (2006). "Reputation and Image among Limited Autonomous Partners", en *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, Vol. 9, N° 2.
- Sartori, Anne (2005). *Deterrence by Diplomacy*, Princeton, Princeton University Press.
- Tomz, Michael (2007). *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- Walter, Barbara (2009). *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts Are So Violent*, Nueva York, Cambridge University Press.

**Palabras clave**

reputación – política exterior – seguridad internacional – no agresión – democracia

**Key words**

reputation – foreign policy – international security – no aggression – democracy



## **La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político**

**JORGE BATTAGLINO**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina  
jbattaglino@utdt.edu

La subordinación de los militares al poder político y el control civil democrático se han convertido en dos de los pilares más sólidos de la democracia argentina contemporánea. A diferencia de otros países de la región, donde las Fuerzas Armadas conservan importantes prerrogativas y elevados niveles de autonomía para gobernar sus asuntos internos, la Argentina ha logrado desmilitarizar su sistema político y anular el protagonismo que históricamente habían tenido los militares. Asimismo, la subordinación de la institución militar a la política democrática es un rasgo que se ha incorporado plenamente a la cultura política contemporánea. Los militares, por su parte, han abandonado la idea de actuar como árbitros del sistema y más aún de gobernar directamente los destinos de la Nación. Aunque esta nueva situación ha sido naturalizada por la sociedad, cabe recordar que el principio de subordinación y el control civil democrático son logros recientes.

La joven democracia argentina enfrentó cuatro rebeliones militares entre 1983 y 1990 que pusieron en jaque al sistema político y que evidenciaron que la subordinación no era una consecuencia automática de la democratización. Luego de la última rebelión carapintada en 1990, se abrió un nuevo ciclo en las relaciones político-militares signado tanto por la desaparición de la amenaza latente de intervención militar como así también por el desarrollo de procesos tales como la creciente integración de los militares a la sociedad y su internacionalización de valores democráticos, los que modificaron los fundamentos de la subordinación. El control civil, por su parte, comenzó a ser implementado durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Ese impulso inicial se debilitó durante la década del noventa y recobró centralidad con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de subordinación y control? La subordinación es una conducta militar que supone el cumplimiento de las órdenes que emanan de la autoridad política democrática, por lo tanto, implica la ausencia de actitudes intervencionistas en las Fuerzas Armadas. La subordinación puede descansar en una relación de fuerza, ya sea en el sistema político o en el interior de la institución militar, desfavorable a posturas intervencionistas, en el temor a las sanciones o, en el mejor de los

casos, en la internalización de valores democráticos entre los uniformados. Por su parte, el control civil democrático excede la conducta de la subordinación y consiste en la existencia de capacidades estatales para el diseño, la implementación y la supervisión de las políticas militares y de defensa. En las democracias contemporáneas, el Ministerio de Defensa conducido por civiles es la institución responsable de tales funciones (Diamint, 1999). Para ello, es preciso que cuente con una estructura organizativa ministerial —compuesta por agencias intraministeriales dirigidas por civiles, normas que los empoderen y recursos humanos especializados— que permita el ejercicio efectivo del control. La experiencia reciente de los países sudamericanos revela que, aunque la subordinación se ha difundido en toda la región —los golpes de Estado han prácticamente desaparecido—, la implementación del control civil democrático ha sido más despareja. Ello se debe a que en algunos casos los militares han resistido su implementación mientras que en otros son los mismos civiles los que han decidido delegar en las Fuerzas Armadas el manejo de sus asuntos internos.

El principal objetivo de este artículo es examinar las relaciones político-militares desde 1983 en dos de sus dimensiones principales, la de la subordinación y la del control civil. Se pretende efectuar un balance sobre la forma en la que se avanzó en ambos aspectos como así también los obstáculos que se enfrentaron. Cabe aclarar que por razones de espacio el análisis se circunscribe a los tres gobiernos más prolongados del periodo 1983-2013.

### **El gobierno de Alfonsín y el conflictivo establecimiento de la subordinación y del control**

El triunfo de Alfonsín en las elecciones presidenciales de 1983 abrió una nueva etapa en las relaciones entre los políticos y militares en la Argentina. Apenas instalado en el gobierno, se desplegaron un conjunto de medidas inéditas tanto en el plano de la búsqueda de justicia por las masivas violaciones de los derechos humanos cometidas por el régimen militar, como en el del establecimiento de la subordinación y el control civil (Battaglino, 2010; Fontana, 1990; López, 1994; Pion Berlin, 1997). Algunas de las políticas más relevantes estuvieron dirigidas a lograr la subordinación de las Fuerzas Armadas mediante su debilitamiento como actor político. En este marco, se incluyen las estrategias de resolución de los conflictos limítrofes pendientes y de fortalecimiento de rivales funcionales.

En la Argentina de los años ochenta, Alfonsín mantenía tres hipótesis de conflicto que presionaban para el mantenimiento de un elevado presupuesto militar. A pesar de los avances en la cooperación con Brasil, aún

persistía el escenario de conflicto con ese país y, además, se mantenían las hipótesis con Chile y Gran Bretaña. El gobierno de Alfonsín avanzó en la resolución de los diferendos limítrofes pendientes con Chile y profundizó el proceso de cooperación con Brasil. La exitosa distensión que resultó de tales decisiones permitió legitimar una importante reducción del presupuesto militar y desactivar progresivamente los escenarios de conflicto con ambos países.

Por otra parte, Alfonsín substraigo a la Gendarmería y a la Prefectura del mando directo del Ejército y de la Armada; ambas pasaron a depender del Ministerio de Defensa. Se trata de las denominadas “fuerzas intermedias”, instituciones con capacidad para responder a amenazas tanto en el ámbito de la seguridad interior como en el de la defensa nacional. Es decir, son organizaciones que podían ser movilizadas por el poder ejecutivo en defensa del régimen democrático. La Gendarmería contaba con 22.000 efectivos y la Prefectura con 13.000 hacia 1984, un contingente que equivalía al 50 por ciento del personal que poseía el ejército en ese entonces. Cabe destacar que ambas fuerzas cuentan en la actualidad con casi 50.000 integrantes, superando en un 15 por ciento a los miembros del ejército. Asimismo, se sancionó la ley de defensa nacional en 1987 que representó la derogación formal de la doctrina de la seguridad nacional. La ley establece que la defensa del Estado está dirigida a repeler o disuadir agresiones de origen externo (Montenegro, 2007). De esta manera, las Fuerzas Armadas perdieron la prerrogativa legal de participar en misiones de seguridad interna.

También se llevó a cabo una reducción sustancial del presupuesto militar, que pasó del 3,4 por ciento del PBI en 1983 al 1,8 por ciento en 1989. Aunque la disminución de unidades militares fue mínima, la drástica reducción del gasto y de efectivos afectó la disponibilidad de la organización militar. El mantenimiento de la misma estructura, combinado con una drástica reducción del presupuesto y del número de efectivos, contribuyó al virtual colapso de la institución, lo que implicó una reducción sustantiva de su capacidad de movilización.

En el plano estricto del control se avanzó en el fortalecimiento del Ministerio de Defensa, una institución que había sido históricamente controlada por las Fuerzas Armadas. Ello se logró gracias a la sanción de la ley de ministerios en diciembre de 1983 que contribuyó al debilitamiento de la presencia militar en esa cartera y que sentó las bases para un proceso progresivo de fortalecimiento ministerial.

La combinación de políticas tendientes al establecimiento de la subordinación y del control y el substanciamiento de los juicios desataron una oleada de revueltas militares (en 1987, 1988 y 1989) que pusieron en jaque a la democracia y que manifestaban que la plena subordinación militar aún

no se había alcanzado. En este contexto, la política de defensa —en el sentido de identificar nuevos escenarios de empleo de las Fuerzas Armadas compatibles con la ley de defensa nacional— recibió escasa atención al ser percibida como funcional al fortalecimiento del poder militar. Por el contrario, la maximización de la subordinación y del control civil fueron las principales prioridades para el primer gobierno de la nueva democracia, como era lógico para un país que acababa de abandonar un periodo de 50 años de predominio militar.

### **Las relaciones político-militares en la década neoliberal**

Mientras que la “cuestión militar” fue central durante los años de Alfonsín, la crisis económica y social que precedió a la llegada de Carlos Menem a la presidencia estableció un nuevo orden de prioridades para el gobierno. Políticamente, ello se tradujo en la búsqueda de una solución definitiva a la “cuestión militar”. Con este propósito se desarrolló una estrategia para neutralizar a los sectores más politizados del ejército que consistió, por un lado, en aislar y perseguir al sector intervencionista (los carapintadas) y, por el otro, en cooptar a la cúpula militar mediante la difusión de gestos favorables y contundentes al cierre de la revisión del pasado (Canelo, 2011). En este sentido, el 7 de octubre de 1989 fueron sancionados cuatro decretos que indultaron a militares, policías y civiles acusados de violaciones a derechos humanos durante la dictadura que no habían sido beneficiados por las leyes de punto final y obediencia debida. Este indulto fue clave para completar el cercamiento y castigo de los carapintadas cuyo destino quedó saldado luego de la rápida movilización de fuerzas leales y la cruenta represión de su último levantamiento el 3 de diciembre de 1990. Pocos días más tarde, se firmarían los decretos de indulto a los ex miembros de las juntas militares condenados en 1985. De esta manera, se satisfacía el viejo reclamo de la cúpula militar, y de una parte importante de las fuerzas, de alcanzar una solución política definitiva para el tema de la represión ilegal.

Aunque la subordinación de las Fuerzas Armadas se consolidó durante esta presidencia —en el sentido de que no hubo nuevas revueltas o planteos militares—, también se retrocedió en la dimensión del control civil democrático. A esta dinámica de interacción político-militar se la ha definido como de “subordinación con autonomía militar” (Diamint, 2008; Sain, 2010). Sus principales rasgos fueron la delegación en los militares de la administración de sus asuntos internos y la reducción substancial del número de agencias intraministeriales como resultado de la implementación de la segunda re-

forma del Estado (pasaron de 20 en 1990 a 11 en 1996). El desmantelamiento del Ministerio de Defensa afectó sensiblemente el ejercicio del control, al dejar en manos castrenses funciones que con anterioridad se desarrollaban en las áreas disueltas. Cabe mencionar que, aunque el desarrollo institucional heredado del gobierno radical tampoco garantizaba plenamente el control civil (ya que las secretarías, subsecretarías y direcciones nacionales no contaban con personal civil entrenado en cuestiones de defensa o regulaciones que les permitiera el diseño y supervisión de políticas), el hecho de que tales áreas fueran dirigidas por civiles permitía algún tipo de control, aunque sólo consistiera en la contención de algunas iniciativas militares.

Una nueva reducción del presupuesto militar les recordó a los militares que los indultos no habían sido gratuitos. El ajuste neoliberal reforzó el desinterés político por la defensa y llevó el gasto del área del 1,8 al 1,1 por ciento del PBI hacia 1999. Asimismo, la industria militar experimentó un brutal ajuste: el 90 por ciento de las empresas del sector fueron privatizadas o directamente cerradas y las pocas que permanecieron en manos del Estado vieron sus actividades paralizadas o con niveles de producción muy reducidos.

Cabe destacar que el gobierno menemista intentó asignar un nuevo rol a los militares: la participación en operaciones de paz que se transformó de hecho en la principal misión durante este período. A pesar de su importancia, sobre todo por su impacto democratizador, el empleo de los militares en roles tradicionales continuó sin ser definido por las autoridades políticas.

Finalmente, a comienzos de los años noventa se comenzó a implementar, principalmente en el ejército, profundas reformas en el sistema educativo y en el de reclutamiento, por ejemplo, se incentivó la matriculación de oficiales en universidades civiles y la apertura de todos los cuerpos (soldados, suboficiales y oficiales) a la incorporación de la mujer (Badaró, 2013). Estos cambios tendrán importantes consecuencias al transformar los fundamentos de la subordinación militar que pasarán a descansar, una década más tarde, en la creciente integración de los militares a la sociedad y en su internalización de valores democráticos.

### **Las relaciones político-militares desde 2003: control civil democrático, regreso de la defensa y transformación cultural**

Las relaciones entre el poder político y las Fuerzas Armadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se han caracterizado por un avance simultáneo en las agendas de control y de defensa (Battaglini, 2011). Mientras los primeros años de este período, y de la

gestión del ministro de Defensa José Pampuro (2003-2005), estuvieron dedicados principalmente al relanzamiento de los juicios por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura, en la siguiente gestión (Nilda Garré 2005-2010) se avanzó en el fortalecimiento del control con el fin de neutralizar el creciente nivel de autonomía que habían alcanzado las Fuerzas Armadas en la década previa. Mientras que algunas medidas iniciales tuvieron una orientación más simbólica, como por ejemplo el descabezamiento de la cúpula militar en 2004 o el descuelgue del cuadro de Videla en el Colegio Militar de la Nación, otras estuvieron orientadas a fortalecer y jerarquizar la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa, con el fin de ampliar su capacidad de formular políticas, controlar su ejecución e incrementar, por lo tanto, las áreas del ministerio bajo control civil. Con esta finalidad se incrementó el número de secretarías (de 2 en 2003 a 3 en 2010), el de subsecretarías y direcciones nacionales (3 a 7) y el direcciones generales (6 a 14). 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 procedió a reglamentar la ley de defensa nacional a través del Decreto 727 de 2006 que reafirma la distinción entre defensa y seguridad establecida en 1987.

Por su parte, se produjo un incipiente retorno de las cuestiones de defensa, que ha tenido dos manifestaciones principales (Battaglino, 2013a, 2013b). Por un lado, se relanzó el denominado “Ciclo de Planeamiento de la Defensa” a partir del año 2007 (Anzelini y Poczynok, en prensa). El Decreto 1729/07 puso en marcha el ciclo que tuvo como primer resultado la publicación, por primera vez desde el año 1983, de la “Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)”. 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. Por el otro, se avanzó en la reconstrucción de la industria de la defensa que es percibida como un área que contribuye al desarrollo económico y social. En este sentido, se han recuperado empresas emblemáticas como los astilleros Almirante Storni y Tandandor en 2007 o la Fábrica Militar de Aviones, y se está desarrollando un proceso de modernización de las 31 fábricas estatales del área de la defensa.

Finalmente, los cambios que han experimentado las Fuerzas Armadas en las últimas dos décadas han contribuido a que el principio de subordinación tenga nuevos cimientos que reflejan la internalización de valores socia-

les dominantes. Ello fue posible gracias a cambios que comenzaron en la década previa y que se han mantenido y profundizado en los últimos años, como por ejemplo la participación en misiones de paz o el establecimiento del servicio militar voluntario (SMV). Asimismo, desde el año 2003 se han implementado reformas normativas e institucionales dirigidas a “civilizar” a los militares (Derghougassian, 2011). En particular, se ha avanzado substancialmente en la agenda de género al permitir el acceso de la mujer al cuerpo de oficiales sin restricciones por especialidad. Algunos estudios han sugerido que la incorporación de la mujer ha tenido un efecto democratizador al alterar valores, ideas y representaciones muy arraigadas sobre la figura del militar (Badaró, 2013; Frederic, 2011).

Además, la implementación del SMV ha promovido cambios en las relaciones de autoridad en el interior de las fuerzas. Ello se debe a que el soldado voluntario tiene el derecho de pedir la baja en cualquier momento de su servicio, lo cual ha favorecido un proceso de distensión en la interacción con sus superiores. Mientras que en el pasado las relaciones estaban fuertemente condicionadas por la rígida jerarquía militar, en los últimos años se fueron tornando más respetuosas y focalizadas en el aprendizaje y trabajo conjunto (Badaró, 2013).

Asimismo, la democratización de las fuerzas fue promovida por su considerable participación en misiones de paz (Diamint, 2008). La contribución de la Argentina se incrementó de 18.853 efectivos entre 1990 y 1999 a 21.282 en el periodo 2000-2010. Su despliegue en zonas de conflictividad interna ha favorecido una mayor sensibilidad hacia valores clave para cualquier democracia como el respeto y la comprensión de la diversidad y la pluralidad cultural, política, religiosa y lingüística. Por otra parte, la participación de tan significativo número de personal militar ha contribuido a la internalización del principio de subordinación de tres maneras distintas. Los militares argentinos han tenido que ejercer el comando como así también obedecer a oficiales de Fuerzas Armadas de distintas partes del mundo. Igualmente, han aceptado órdenes de autoridades políticas civiles tanto nacionales como internacionales. Finalmente, se han visto obligados a interactuar estrechamente con militares que poseen una larga tradición de subordinación al poder político.

Cabe mencionar que las transformaciones que han experimentado las Fuerzas Armadas tienen lugar en un contexto de cambio generacional. Nos referimos a que hacia finales de 2012 alrededor del 95 por ciento de los oficiales de las tres fuerzas habían iniciado sus carreras en democracia.

## Comentarios finales

La democracia argentina ha alcanzado importantes conquistas en el plano de las relaciones político-militares. A pesar de los logros y retrocesos que hemos analizado, la subordinación militar es indiscutida y se ha avanzado en la implementación de un extendido y sólido control civil democrático. De la misma forma, las Fuerzas Armadas han experimentado un proceso de transformación cultural y de apego a las instituciones y normas de la democracia. Asimismo, el Estado ha comenzado a prestar mayor atención a una dimensión descuidada de las relaciones político-militares, nos referimos a la defensa concebida en términos tradicionales. Este regreso de los temas de defensa es aún incipiente y demandará en el futuro mayor atención política y recursos materiales. El desafío para los próximos años consistirá entonces en continuar avanzando en la profundización del control civil democrático y organizar al mismo tiempo un instrumento militar preparado para resguardar la soberanía, la integridad territorial y con capacidad para cooperar en forma creciente con los países de la región.

## Bibliografía

- Anzelini, Luciano e Iván Poczynok (en prensa). “De la política militar a la política de defensa. El ciclo de planeamiento de la defensa nacional (2007-2011) como punto de inflexión”, en *Perspectivas para la gestión, el Estado y las políticas públicas*, N° 2.
- Badaró, Máximo (2013). *Historias del Ejército argentino*, Buenos Aires, Edhasa.
- Battaglino, Jorge (2010). “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en Murillo, María Victoria (comp.), *Discutir a Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Battaglino, Jorge (2011). “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”, en De Luca, Miguel y Andrés Malamud (comps.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Battaglino, Jorge (2013a). “Auge, caída y retorno de la defensa en la Argentina”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, N° 1, enero-marzo.
- Battaglino, Jorge (2013b). “The Politics of Defense Revival in Argentina”, en *Defense & Security Analysis*, Vol. 29, N° 1, marzo.
- Canelo, Paula (2011). “Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Derghougassian, Khatchik (2011). “Hacia la ciudadanía de las Fuerzas Armadas”, en Moreyra, María Julia (comp.), *Política de defensa en América Latina*, Ginebra, Centro de Ginebra Para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

- Diamint, Ruth (1999). *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Nuevo Hacer.
- Diamint, Ruth (2008). “La historia sin fin. El control civil de los militares en la Argentina”, en *Nueva Sociedad*, N° 213, enero-febrero.
- Fontana, Andrés (1990). “La política militar en un contexto de transición: Argentina 1983-1989”, en *Documento CEDES*, Vol. 34.
- Frederic, Sabina (2011). *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- López, Ernesto (1994). *Ni la ceniza ni la gloria: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Montenegro, Germán (2007). “El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional”, en *Revista de la Defensa*, N° 1.
- Pion Berlin, David (1997). *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*, Pensilvania, Pennsylvania State University Press.
- Sain, Marcelo Fabián (2010). *Los votos y las botas*, Buenos Aires, Prometeo.

**Palabras clave**

relaciones político-militares – control civil democrático – fuerzas armadas – subordinación militar – política de defensa

**Key words**

political-military relationship – democratic civil control – armed forces – military subordination – defense policy



## **El Mercosur: misión cumplida**

**ANDRÉS MALAMUD**

Universidad de Lisboa, Portugal

malamud@iue.it

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es una gran industria de turismo político y producción ensayística. También es una organización regional supuestamente orientada hacia la construcción de un mercado común. En tercer lugar, constituye un mecanismo de concertación política entre las dos potencias históricas de América del Sur, Argentina y Brasil. Pero más importante es lo que el Mercosur ya fue: una herramienta para facilitar la consolidación democrática y las reformas económicas de sus estados miembros. Este artículo realiza un balance de treinta años de democracia en Argentina desde la perspectiva de la integración regional, sugiriendo que la consecución de los objetivos (la democracia y las reformas) acabó por diluir el atractivo y la efectividad del medio (la integración).

### **Historia: de la rivalidad a la vecindad**

El primer impulso “científico” a la integración latinoamericana provino de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), fundada por las Naciones Unidas en 1948 y presidida inicialmente por el argentino Raúl Prebisch. La Cepal postulaba la ampliación de los mercados nacionales mediante la creación de un mercado regional que generara economías de escala propicias para el desarrollo industrial. Bajo su influencia se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) en 1960, que sería reemplazada veinte años más tarde en Montevideo por la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Con trece miembros actuales, esta organización fue apenas más exitosa que su antecesora. Su importancia radica en su función de paraguas: técnicamente, el Mercosur es un acuerdo de complementación económica en el marco de la Aladi y no puede ampliarse más allá de los signatarios del Tratado de Montevideo.

La aproximación entre Argentina y Brasil que desembocaría en el Mercosur nació durante las dictaduras. En 1979, los dos países firmaron el acuerdo de Itaipú-Corpus para poner fin a una larga disputa, creando condiciones para la cooperación fronteriza. Posteriormente, la posición brasileña durante la Guerra de Malvinas —no de apoyo al uso de la fuerza pero sí al derecho argentino sobre las islas— fomentó la generación de confianza y

dio por terminada la rivalidad estratégica (Peña, 1988; Lafer, 1997). La tercera etapa institucionalizó la cooperación en áreas que iban de la economía a la energía nuclear, y fue lanzada por los nuevos gobernantes democráticos aun cuando negociaciones previas se habían realizado antes de la democratización brasileña, en condiciones de asimetría de régimen (Gardini, 2005). Electos en 1983 y 1985 respectivamente, Raúl Alfonsín y José Sarney se involucraron en un proyecto que habría sido inviable sin su compromiso personal. Entre 1984 y 1989, Argentina y Brasil firmaron veinticuatro protocolos con el objetivo de impulsar el comercio bilateral. En 1985 aprobaron la Declaración de Foz de Iguazú, que sentó las bases de la integración y creó una comisión bilateral para impulsar el proceso. El Acta de Integración Argentina-Brasileña fue firmada en 1986, poniendo en marcha el Programa de Integración y Cooperación denominado Picab. Este acuerdo es considerado como el embrión del Mercosur. Los presidentes también emitieron una declaración conjunta sobre política nuclear, resolviendo la última cuestión estratégica que podía crear discordia.

En 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, punto culminante del proceso de reaproximación y construcción de confianza. A partir de ese momento, el agotamiento de la estrategia de acuerdos sectoriales llevó a un cambio de rumbo. En 1990, Argentina y Brasil registraron en la Aladi el Acuerdo de Complementación Económica que sistematizaba los acuerdos preexistentes y anticipaba la alteración de la estrategia integradora, y ese mismo año comenzaron las tratativas con Paraguay y Uruguay para sumarlos con vistas a formar un mercado común. Así como la integración europea comenzó con el carbón y el acero (en 1951) para después reorientarse hacia la apertura comercial y la integración de mercados (en 1957), la cooperación sectorial en el Cono Sur derivó en la reducción de barreras fronterizas y la liberación del comercio. Es cierto que el nuevo enfoque coincidió con la asunción de gobiernos neoliberales en todos los países del bloque, pero también lo es que la socialdemócrata Unión Europea había recorrido el mismo camino.

El Mercosur fue finalmente establecido en 1991 mediante el Tratado de Asunción, firmado por los cuatro países. Además de la complementariedad y las economías de escala, el objetivo inicial de Alfonsín y Sarney había sido la reducción de amenazas a las democracias nacientes mediante la desactivación de hipótesis de conflicto que alimentasen los presupuestos y fobias militares. Sin embargo, el articulado contempla únicamente objetivos económicos y comerciales.

El Tratado de Asunción establece que “los estados partes deciden constituir un *mercado* común” (énfasis del autor). En sus austeros 24 artículos y cinco anexos, ni una sola vez aparecen los términos “democracia” o “dere-

chos humanos”. Los cuatro presidentes que firmaron el documento fueron Carlos Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez y Luis Alberto Lacalle, ninguno de ellos manifiestamente progresista. Y sin embargo, el Mercosur es reivindicado por la mitología nacional y popular y por la militancia académica como una herramienta desarrollista y anticolonialista. Este desfasaje entre la letra de los tratados y su legitimación discursiva se inició con las crisis económicas de final de siglo y se ha magnificado desde entonces.

Entre la firma del Picab y la creación del Mercosur, un arreglo institucional versátil se fue estableciendo para administrar las interacciones crecientes. Sus características eran la participación directa de altos funcionarios nacionales bajo la coordinación de las cancillerías, la rutinización de encuentros presidenciales semestrales, el alto perfil de los canales diplomáticos bilaterales y, sobre todo, la inexistencia de órganos comunes integrados por expertos independientes (Peña, 1998). El pragmatismo y la flexibilidad se mantuvieron en las siguientes etapas del proceso pese a la creación de algunas instituciones formales, todas ellas intergubernamentales o sin competencias decisorias, y la radicalización ideológica del relato legitimador.

El Protocolo de Ouro Preto, firmado en 1994, le dio al Mercosur la estructura institucional que regiría durante la década siguiente, incluyendo la personería jurídica. Sin embargo, el bloque no alcanzó el estadio de mercado común establecido por los tratados, sino apenas el de unión aduanera incompleta (Bouzas, Motta Veiga y Torrent, 2002). Otros tres protocolos completaron su esqueleto jurídico: el de Brasilia, que en 1991 estableció el sistema de resolución de controversias; el de Ushuaia, que en 1998 instituyó la cláusula democrática; y el de Olivos, que en 2002 introdujo un tribunal de revisión en sustitución de Brasilia. Salvo por la cláusula democrática, la normativa mercosureña se limita a la integración económica en cuanto al contenido y a la estructura institucional en cuanto a la forma. Asuntos como la ciudadanía regional, la cohesión social, la participación de la sociedad civil y la democratización de la toma de decisiones se destacan en debates y declaraciones pero están ausentes de las efectividades conducentes. Algo se avanzó en cuestiones de armonización legal y estandarización regulatoria, aunque la reducida membresía del bloque favorece que estas decisiones se tomen en asociaciones internacionales con mayor cantidad de miembros como Unasur o la Organización Mundial de Comercio. El Focem, un fondo destinado a invertir 100 millones de dólares por año en infraestructura, constituye el único mecanismo redistributivo del Mercosur, aunque su limitado monto, su utilización para obras no fronterizas y la exclusión temporaria de Paraguay en 2012 han restringido sus efectos de derrame sobre la integración.

## **Instituciones y funcionamiento: entre el dicho y el hecho**

Como consecuencia de la intergubernamentalidad del proceso de toma de decisiones, que requiere primero la unanimidad de los socios y luego la internalización de lo decidido por cada uno de ellos, ni la supremacía del “derecho comunitario” ni su efecto directo existen en el Mercosur. A la ineficiencia decisoria se suma la ejecutoria, ya que la autoridad de implementación de las políticas regionales reside en las burocracias nacionales que carecen de incentivos para priorizarlas. Y los mecanismos de resolución de controversias, única área parcialmente excluida del requisito de unanimidad, tampoco han funcionado: entre el Protocolo de Brasilia y el de Olivos, sólo dieciséis conflictos han llegado a instancia arbitral en veinte años. En contraste, la Corte Europea de Justicia dicta cientos de sentencias por año. Por eso algunos conflictos bilaterales, como el que enfrenta a Argentina y Uruguay por el caso de las papeleras, escalan a instancias mediadoras ajenas a la región que incluyen al Rey de España y la Corte Internacional de Justicia.

Los países del Mercosur experimentaron un incremento de la interdependencia en los años previos a 1999 y una disminución o estancamiento desde entonces. Su comercio internacional creció de un 7 por ciento del PBI en 1991 a más del 11 por ciento en 1998, y en ese periodo la proporción del comercio intrarregional sobre el global se duplicó. Sin embargo, las crisis económicas ocurridas entre 1998 y 2002 llevaron a una reducción de la apertura y de la interdependencia regional. A partir de 2002, el contexto internacional benigno permitió que las economías volvieran a crecer: la apertura se incrementó y llegó a nuevos picos, pero esta vez fue el resto del mundo el que alimentó la tendencia. A pesar de reiterados y publicitados relanzamientos, el Mercosur nunca recuperó los niveles de interdependencia de sus primeros años (Malamud y Castro, 2007) y llevó a algunos autores a interrogarse sobre su supervivencia (Carranza, 2003; Gómez Mera, 2005). Hoy, aunque Brasil sigue siendo el principal socio comercial de Argentina, para el gigante sudamericano Argentina aparece recién en el tercer lugar (o cuarto, si se contabiliza a la Unión Europea como actor unificado). Estas asimetrías se suman al déficit institucional para inhibir una mayor integración (Doctor, 2012).

Los presidentes y cancilleres del bloque suelen referirse al Mercosur como una “alianza estratégica”, un “destino antes que una opción” e incluso “la decisión política más trascendente de nuestra historia”, generando expectativas que no se corresponden con los logros. A medida que el rendimiento se reducía, la grandilocuencia aumentaba (Malamud, 2005b). El Mercosur se transformó en un símbolo de la resistencia al neoliberalismo y

al Consenso de Washington, colocándose en oposición al libre comercio hemisférico promovido por los Estados Unidos. Esta politización retórica se distanció de la politización operativa (en contraste con funcionamiento técnico) del bloque y fomentó la creación de instituciones inefectivas como el Tribunal Permanente de Revisión (2004), el Parlamento (2006), la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes (2003, luego abandonada) y un Alto Representante General (2010). Cuestiones sustantivas como la inversión, el comercio y las regulaciones comunes fueron desapareciendo de la agenda. El discurso oficial pasó a menospreciar el “mero proyecto economicista” y a defender un “interés geopolítico”. Así, los potenciales derrames de la integración económica no se manifestaron y la incapacidad para administrar la mayor interdependencia terminó conduciendo a su retracción.

El Mercosur encarna un tipo extremo de intergubernamentalismo que ha sido denominado “interpresidencialismo” (Malamud, 2005a). Este mecanismo combina una estructura institucional doméstica, la democracia presidencial, con una estrategia de política externa, la diplomacia presidencial. Opera mediante la negociación directa entre los presidentes, que hacen uso de sus competencias políticas e institucionales para tomar decisiones y resolver conflictos. Si, al principio, bajos niveles de interdependencia asociados con una activa diplomacia presidencial permitieron al Mercosur crecer, la posterior retracción de la interdependencia y la ausencia de instituciones adecuadas evitaron la producción de efectos de desborde y condenaron a la organización regional a girar en el vacío y desgastarse por fatiga. El hecho de que el Mercosur siga siendo un asunto de presidentes y cancilleres demuestra que su funcionamiento no se ha internalizado domésticamente, sino que se mantiene como cuestión de política externa.

La integración regional en América Latina enfrenta condiciones desfavorables, aunque no imposibles. El predominio de la democracia y la economía de mercado la favorecen, pero permanecen numerosas restricciones estructurales. Uno de los principales problemas sigue siendo el bajo nivel de interdependencia, ya sea en el comercio, la inversión o la interconexión física (Burges, 2005). Un segundo obstáculo es el culto a la soberanía estatal: integración significa, por definición, resignar la capacidad de actuar solo. Esto enfrenta numerosas resistencias, ya que en todos los países la opinión pública y las elites políticas priorizan la autonomía nacional, y la mayoría de los empresarios prefieren el proteccionismo a la apertura a la competencia internacional (Kaltenthaler y Mora, 2002). En tercer lugar, las economías más grandes de América Latina no han aumentado su complementariedad; por el contrario, compiten tanto en productos como en mercados. Por último, la declinante presencia de los Estados Unidos está siendo substituida

por China, que se ha constituido en un polo de atracción extrarregional. El eje de América Latina, alrededor del cual los países de la región giran como rayos de una bicicleta, se fue transfiriendo de Miami a Shanghái.

Dicho esto, la integración regional en América Latina no está necesariamente condenada al fracaso. Hay dos razones para el optimismo. Primero, los intentos regionales se han visto perjudicados por expectativas irrealistas, en comparación con las cuales cualquier resultado será siempre frustrante. La creación de “solidaridades de hecho” (en la expresión de Jean Monnet) basadas en realizaciones concretas, en vez de encendidos discursos de liberación nacio-regional, podría generar una retroalimentación positiva. Segundo, estos procesos han sido administrados por instituciones inapropiadas, lo que ha empeorado sus débiles perspectivas de origen. Los esfuerzos para integrar países poco interdependientes deben comenzar por impulsar las interacciones a través del crecimiento económico y no mediante el fomento de una identidad común, la creación de instituciones supranacionales o la unión de las políticas exteriores. Si la experiencia europea enseña algo, es que la integración política viene después de la económica —si es que viene (Malamud y Schmitter, 2006)—. Los intereses, y no las identidades, constituyen el combustible de la integración regional. Los arquitectos institucionales deben tenerlo en cuenta o afrontar el riesgo de la irrelevancia.

## Conclusiones

Según se desprende de su nombre y sus tratados fundacionales, el Mercosur pretendía establecer un mercado común y no una comunidad ideológica o una organización antiimperialista. Si su desempeño se mide con respecto a ese objetivo, el balance está en rojo: pasadas dos décadas del plazo estipulado, el bloque no funciona siquiera como unión aduanera, la etapa de integración anterior al mercado común. Pero calificar al proyecto como un fracaso sería exagerar la importancia del papel firmado. La contribución más importante del Mercosur no se registró en el área de la integración regional, sino de la paz interestatal y la democracia nacional.

Hoy el Mercosur sufre el síndrome de Rashomon: cumple una función diferente para cada país miembro y carece de una identidad institucional común (Oelsner, 2013). Para Brasil, constituye la principal herramienta para administrar sus relaciones con Argentina, amortiguando conflictos y apaciguando celos. Para Argentina, es un instrumento para sujetarse a Brasil y coparticipar de su protagonismo global. Para Paraguay resulta una fatalidad derivada de la historia y la geografía: los países mediterráneos no tienen alternativas a la cooperación con sus vecinos costeros. Para Uruguay, en

cambio, fue una oportunidad que se transformó en carga, pero cuestiones ideológicas y de buena vecindad lo mantienen atado al bloque. Y para Venezuela, el Mercosur quizás constituya el último reaseguro contra la inestabilidad política y el colapso socioeconómico.

El mayor éxito internacional del Mercosur reside en haber transformado al Cono Sur en una comunidad de seguridad, tornando impensable una guerra entre sus miembros. Su mayor éxito doméstico fue la consolidación de la democracia a partir de la reducción de los presupuestos de defensa y de las reformas modernizadoras de la economía. Si hoy el bloque languidece no es por haber fracasado, sino porque ya cumplió su misión.

## Bibliografía

- Bouzas, Roberto, Pedro Da Motta Veiga y Ramón Torrent (2002). "In-Depth Analysis of Mercosur Integration, its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment", reporte presentado a la Commission of the European Communities, Barcelona.
- Burges, Sean (2005). "Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, N° 3.
- Carranza, Mario (2003). "Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N° 2.
- Doctor, Mahrukh (2012). "Prospects for Deepening Mercosur Integration: Economic Asymmetry and Institutional Deficits", en *Review of International Political Economy*, Vol. 20, N° 3.
- Gardini, Gian Luca (2005). "Two Critical Passages on the Road to Mercosur", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, N° 3.
- Gómez Mera, Laura (2005). "Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, N° 1.
- Kaltenthaler, Karl y Frank Mora (2002). "Explaining Latin American Economic Integration: The Case of Mercosur", en *Review of International Political Economy*, Vol. 9, N° 1.
- Lafer, Celso (1997). "Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica", en *Contexto Internacional*, Vol. 19, N° 2.
- Malamud, Andrés (2005a). "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination", en *Latin American Research Review*, Vol. 40, N° 1.
- Malamud, Andrés (2005b). "Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, N° 3.

- Malamud, Andrés y Pablo Castro (2007). “Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical View from Latin America”, en *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 37, N° 1.
- Malamud, Andrés y Philippe Schmitter (2006). “Lecciones de la integración europea y el potencial de integración del Mercosur”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 181.
- Oelsner, Andrea (2013). “The Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur’s Identity Crisis”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 57, N° 1.
- Peña, Félix (1998). “El desarrollo institucional del Mercosur”, en AAVV, *Comunidad Andina y Mercosur: Desafíos pendientes de la integración en América Latina*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Corporación Andina de Fomento.

**Palabras clave**

Mercosur – integración regional – democratización – América Latina – Brasil

**Key words**

Mercosur – regional integration – democratization – Latin America – Brazil

## **La seguridad pública en 30 años de democracia**

**ALBERTO FÖHRIG**

Universidad de San Andrés, Argentina

fohrig@udesa.edu.ar

**JULIA POMARES**

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina.

jpomares@cippec.org

A partir del cambio en su régimen político en 1983, Argentina vivió en los últimos treinta años numerosos cambios institucionales de distinta índole. La expresión más clara de cambio institucional en los primeros años de democracia fue la radical transformación del rol de las Fuerzas Armadas. Durante la década de los noventa, también se modificó drásticamente el papel del Estado en materia económica y social y se transformaron dos servicios fundamentales como la salud y la educación, cuya responsabilidad pasó a la órbita provincial. La crisis de 2001 también implicó importantes cambios y aún hoy, por ejemplo, el sistema partidario muestra huellas de ello. Más allá de la valoración de estas transformaciones, es innegable que el cambio institucional fue una constante en la vida política y social de Argentina en las pasadas tres décadas. Resulta entonces una notoria paradoja que las policías, sin embargo, hayan resistido de forma muy exitosa algunos intentos de cambio. Y es asimismo paradójico que el statu quo se mantenga en un contexto en el cual la problemática de la seguridad adquirió un rol preeminente en la agenda pública y mediática. La ausencia de cambio de una institución fuertemente vinculada al terrorismo de Estado pone de manifiesto que, en treinta años, fueron escasos los pasos hacia construir consensos sociales y políticos acerca de qué significa abordar las políticas de seguridad pública en un régimen democrático. Este capítulo intenta dar cuenta de las causas de esta paradoja.

### **La seguridad 30 años después**

En los primeros años de la transición democrática, las tasas de homicidio se mantuvieron por debajo de 1.500 delitos cada 100.000 habitantes (Cerro y Meloni, 1999) pero en la década del 2000 esta cifra se había duplicado. En los últimos veinte años murieron más de 50.000 personas en homicidios dolosos que, sin embargo, constituyen cifras bajas comparadas con

el resto de los países de la región. Estos homicidios, por otra parte, se encuentran concentrados en pocas zonas vinculadas al accionar de bandas delictivas: en 2010 el 35 por ciento de los homicidios de la Ciudad de Buenos Aires se produjeron en 4 de sus 23 barrios de emergencia (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2011). Si la tasa de homicidios es comparativamente baja, resulta llamativo que hace diez años Argentina tiene la tasa de robos más alta de toda América.

El alto ritmo de modificación de la situación delictiva en el país contribuye a explicar por qué hoy presentamos la máxima dispersión para un país americano entre las percepciones de inseguridad de los ciudadanos y las tasas de delitos realmente acaecidos (Banco Interamericano de Desarrollo, [www.seguridadyregion.com](http://www.seguridadyregion.com)). La opinión pública reaccionó a esta tendencia ubicando a la seguridad pública como el tema de máxima prioridad en la agenda hace más de una década, y sin embargo el debate político al respecto ha sido pobre y cíclico. Mientras el delito crece, la discusión política oscila entre el aumento de las penas y la protección de derechos de los ciudadanos. El énfasis en incrementar las penas —más que en la efectividad en prevenir el crimen— se constituye así en una estrategia exitosa para que los actores políticos eviten el alto riesgo que trae aparejado encarar procesos de reestructuración profunda de las áreas del Estado involucradas en la seguridad pública (Flom y Post, 2013). La consecuencia de ello fue un aumento significativo de la población carcelaria sin la correspondiente disminución en los delitos.

El crimen organizado, por otra parte, expandió sus actividades a lo largo de las últimas décadas por el cambio de la posición de Argentina en el mapa internacional de estupefacientes. Entre 2005 y 2010 aumentó el 638 por ciento la incautación de cocaína en el país<sup>1</sup>. Hoy se producen localmente alcaloides, se exportan grandes cantidades de estupefacientes a terceros mercados y el consumo local trepó hasta alcanzar la tasa más alta de consumo per cápita de América después de Estados Unidos (UNODC, 2013).

### **Pero la policía es la misma...**

Estas profundas transformaciones en las características del delito en Argentina y la consiguiente consolidación de la inseguridad como problemática central de la agenda pública conviven con la escasa transformación de las instituciones policiales. Varios fueron los intentos de reformar la

---

<sup>1</sup> Esta tendencia es similar a la observada en Chile y Brasil producto del desplazamiento de rutas de tráfico y destinos de elaboración de terceros países “en guerra” contra las drogas.

institucionalidad policial en las provincias pero el denominador común es su carácter incompleto y fallido (Saín, 2002, 2008; Eaton, 2008; Frühling, 2008; Föhrig y Pomares, 2004; González, 2007). Como consecuencia de ello, la combinación de incompetencia y corrupción policial (Eaton, 2008) prima en varias policías argentinas.

Los fallidos intentos de promover transformaciones en las instituciones policiales forman parte de un fenómeno más amplio: el marcado déficit en las capacidades de la institucionalidad pública para diseñar políticas de seguridad. Es por ello que las políticas de seguridad siguieron en general la trayectoria de un péndulo entre lo que los medios de comunicación denominan “mano dura versus garantismo” o lo que Marcelo Saín (2008: 55-57) denomina “concepción policialista” versus “concepción crítica”. De forma muy estilizada, por un lado, se encuentra una concepción de la política de seguridad para la cual la policía debe cumplir un rol protagónico en la prevención y control del delito y para ello requiere aumentar sus poderes discrecionales y un incremento en las penas, y, por otro lado, se diagnostica que el principal problema de la seguridad es la pobreza y desigualdad y que la policía debe disminuir sus poderes al mismo tiempo que las políticas de seguridad pública se identifican con las políticas de protección social. Se constituye así un “equilibrio perverso” (Flom y Post, 2013) que esconde el hecho de que, como señala Marcelo Saín, pese a que discursivamente se presentan como antitéticas, ambas concepciones comparten un profundo desconocimiento de la complejidad de la cuestión criminal así como del estado actual de las instituciones policiales. En lugar de ser facilitadoras de una discusión sistemática, actuaron como oclusivas del debate.

¿Cuáles son las razones detrás de la dinámica pendular de las políticas de seguridad? Aquí esbozamos algunas hipótesis, complementarias más que excluyentes entre sí. La primera tiene que ver con la falta de capacidades estatales: las políticas de seguridad estuvieron dirigidas desde las instituciones policiales y los actores políticos se caracterizaron por el desgobierno de la seguridad (Saín, 2002). Esta delegación política de la cuestión de la seguridad en la institución policial tiene un doble efecto: la autonomía de la policía con respecto a la política y la politización de la policía. Esto trajo como consecuencia un escaso desarrollo en el interior de la administración pública de equipos técnicos especializados en la materia.

Un segundo aspecto que contribuyó a la ausencia de diseños sistemáticos de política pública en este campo es la complejidad inherente a la temática: la política de seguridad requiere un abordaje multisectorial así como altos niveles de coordinación tanto intra como interjurisdiccional. Las políticas de seguridad requieren estados y actores políticos con gran capacidad de implementación de políticas públicas así como su posterior evaluación:

dichas acciones son poco frecuentes o directamente inexistentes en materia de seguridad.

La dimensión temporal es central para dar cuenta de un tercer elemento que caracteriza a las políticas de seguridad en la Argentina reciente: los procesos de reforma policial requieren legitimidad y estabilidad en el tiempo pero ambas han sido infrecuentes. La Provincia de Buenos Aires es un caso emblemático: los procesos de reforma y contrarreforma de la policía reseñados más arriba fueron acompañados de una marcada inestabilidad de los funcionarios políticos encargados de llevar adelante las políticas de seguridad. En un trabajo publicado en 2004 (Föhriq y Pomares, 2004: 242-243), analizamos la permanencia en el cargo y los cambios en el organigrama del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Entre 1995 y 2002 hubo once responsables políticos de la gestión de la seguridad en la provincia y la duración en el cargo alcanzó un promedio de menos de 7 meses. Varios de estos funcionarios renunciaron luego de un escándalo de corrupción u otro hecho delictivo de gran envergadura. En 2013, un conteo similar dio un promedio algo mayor pero aún muy bajo de estabilidad: “21 ministros en 21 años” (Escudero, 2013).

### **El triángulo: policía-política-criminalidad organizada**

¿Cuál es el resultado de la combinación de una situación delictiva radicalmente diferente y una policía que resiste al cambio? La conformación de un triángulo: policía-política-criminalidad organizada. En términos abstractos, delinquir con la complicidad de actores policiales y políticos es menos riesgoso que hacerlo enfrentando al aparato estatal. Por esta simple ecuación existen intentos por parte de grupos delictivos de cooptar agentes estatales. Sin embargo, esta estrategia no es factible en todos los estados. En efecto, existen condicionantes institucionales y organizacionales bajo los cuales la estrategia de complicidad no puede primar sobre la estrategia de confrontación con el Estado.

Sin embargo, los análisis recientes, especialmente en los grandes conglomerados urbanos de Argentina (Tokatlian, 2007; Föhriq, 2013), muestran cómo se fue formando ese triángulo negro. Los grupos delictivos necesitan zonas liberadas para desarrollar diversas actividades ilícitas; los cuerpos de seguridad garantizan zonas de impunidad a los actores delictivos a cambio de recursos económicos, mientras que los actores políticos validan este accionar, se benefician con él tanto a nivel económico como político y, en consecuencia, no implementan ningún tipo de política pública para controlar el accionar de estos grupos (Tokatlian, 2007).

¿Cuáles son los determinantes políticos de ese triángulo? La combinación de un sistema de partidos con poca competencia interpartidaria y mucha fragmentación en el interior de los partidos produce incentivos que propician estos acuerdos. Por un lado, la menor competencia política produce mayores tasas de reelección provincial y municipal, generando incentivos para el desarrollo de relaciones de confianza y reciprocidad entre aquellos sectores que tienen tratos con bandas delictivas. A su vez, la fragmentación política y la falta de cohesión partidaria aumentan los incentivos para la resolución violenta de disputas, a la vez que aumenta el rol del dinero en la generación de alianzas partidarias territoriales ante la falta de otros incentivos organizacionales (Föhrig, 2013).

La hipótesis del triángulo es congruente con el aumento significativo de la actividad de producción de tráfico y producción de estupefacientes reseñada más arriba que redundó en la emergencia de una serie de nuevas bandas que pugnan por territorios seguros para el tráfico. Estos actores utilizan los mismos recursos: deben contar con capacidad de acción violenta, dado que no tienen otro medio de solucionar conflictos con sus competidores, y grandes cantidades de dinero producto de la actividad de tráfico.

Al momento de escribir estas líneas, en plena campaña electoral para las elecciones legislativas de 2013, uno de los temas de campaña fue el ataque al gobernador de la provincia de Santa Fe. Luego de 30 años de democracia ininterrumpida en Argentina, donde la policía tuvo un rol clave en el terrorismo de Estado, la Argentina carece de un modelo de seguridad democrática.

## Bibliografía

- Binder, Alberto (2004). *Policías y ladrones: la inseguridad en cuestión*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Cerro, Ana Maria y Osvaldo Meloni (1999). *Distribución del ingreso, desempleo y delincuencia en Argentina*, San Miguel de Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2011). *Homicidios dolosos 2011. Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones.
- Eaton, Kent (2008). “Paradoxes of Police Reform Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina’s Public Security Crisis”, en *Latin American Research Review*, Vol. 43, N° 3.
- Escudero, Andrés (2013). “21 Ministros en 21 años”, en *Infobae*, septiembre.
- Flom, Hernán y Allison Post (2013). “Blame Avoidance and Policy Stability: The Politics of Public Security in Buenos Aires”, ponencia presentada en el 31° Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C.

- Föhriq, Alberto (2009). "Political Determinants of Crime", ponencia presentada en el 31° Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C.
- Föhriq, Alberto (2013). "Political Determinants of Crime: Analysis of the Metropolitan Area of Buenos Aires", ponencia presentada en el XXXI Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C.
- Föhriq, Alberto y Julia Pomares (2004). "Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la Policía de la provincia de Buenos Aires", en Frühling, Hugo y Azul Candina (eds.), *Participación ciudadana y reformas a la Policía en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Frühling, Hugo (2008). "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso", en Frühling, Hugo (ed.), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gonzalez, Gustavo (2007). "Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad", en *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 2, septiembre.
- Kessler, Gabriel (2009). *La sensación de inseguridad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Saín, Marcelo (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Saín, Marcelo (2008). *El Leviatán azul*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Tokatlian, Juan (2007). "América Latina ante la *pax* mafiosa: entre la confusión y la indiferencia", en *Estudios Internacionales*, Año 40, N° 157, abril-agosto.
- UNODC (2013). *World Drug Report 2013*, Nueva York, Naciones Unidas.

### **Palabras clave**

reforma policial – seguridad pública – zonas liberadas – democratización – crimen

### **Key words**

police reform – public security – state-sponsored protection rackets – democratization – crime

## **30 años de derechos humanos en la Argentina (1983-2013)**

**ROBERTO GARGARELLA**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Robert@utdt.edu

En este breve texto voy a ocuparme de tres cuestiones relacionadas con la trayectoria de los derechos humanos en los últimos 30 años en Argentina. En primer lugar, haré algunas reflexiones sobre el modo en que los derechos humanos volvieron a ocupar un lugar central en la vida pública local y regional —y el modo en que fueron incorporados en el marco constitucional existente— luego del fin de la dictadura militar. En segundo lugar, haré referencia a un aspecto particular de la política de los derechos humanos de especial importancia para la historia del país: los juicios seguidos contra los responsables de los bárbaros crímenes cometidos por la dictadura militar argentina, desde 1976 hasta 1983. Finalmente, aludiré resumidamente al recorrido y evolución de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales durante estos 30 años. Salvo en los casos en que especifique otra definición al respecto, aludiré, con la idea de derechos humanos, al amplio plexo de derechos que se considera inherente a cada persona —y necesario para que cada uno alcance una vida digna— por su sola condición de humanidad.

### **I. Derechos fundamentales versus poder político**

Después de la última oleada de dictaduras que agravó a la región desde los años '70, Argentina, como tantos países de América Latina, volvió a afirmar una idea robusta de derechos humanos, un hecho que se hizo explícito, primero, a través de la firma de numerosos tratados internacionales en la materia y, luego, a través de la incorporación de 11 tratados internacionales a la Constitución. La decisión de adoptar un compromiso semejante en la materia resultó entonces significativa por varias razones. En términos legales, la iniciativa en cuestión significaba cambiar la estructura y el orden de prioridades que había sido distintivo del derecho argentino, hasta ese entonces. En efecto, desde casos como Ekmedjián contra Sofovich, el país pasó a reconocer que las obligaciones jurídicas asumidas en relación con los derechos humanos ocupaban un lugar prioritario, que colocaba a los mismos por encima incluso de los demás compromisos asumidos con fuerza de

ley<sup>1</sup>. Esta tendencia —que terminaría siendo consagrada por la Constitución de 1994, cuando reconociera el estatus constitucional de los derechos incorporados en los tratados internacionales firmados por el país— se contraponía a la historia hasta entonces vigente, que colocaba a aquellas obligaciones internacionales en un lugar jurídicamente subordinado al derecho local. En términos simbólicos, el giro implicaba dejar radicalmente atrás una actitud general de menosprecio o desconsideración hacia el conjunto de los derechos humanos —derechos que habían sido considerados meramente superestructurales o superfluos durante largas décadas—. En términos políticos, esta nueva prioridad asignada a los derechos humanos implicó alinear al país con los países occidentales que también, desde tiempo atrás, habían cambiado su postura al respecto.

Uno de los impactos más significativos de esta serie de cambios fue que (en buena medida, en reacción frente a la situación anterior, de relativo menosprecio hacia los derechos humanos), tanto desde la política como desde el derecho, pasó a concentrarse una exagerada atención sobre la organización constitucional de los derechos, en desmedro de la atención que podía merecer la organización del poder. El proceso constituyente que culminara en la Constitución reformada de 1994 resultaría muy sintomático al respecto. Las fuerzas reformistas que impulsaban entonces propuestas de cambio social terminaron exigiendo la incorporación de nuevas cláusulas de derechos sociales, económicos y culturales, que se sumaron a los derechos consagrados por los tratados de derechos humanos a los que entonces se les asignó estatus constitucional. Ello, a la vez que se mantenía fundamentalmente intocada la estructura vigente de la organización del poder. El fenómeno, que alguno podría atribuir al coyuntural Pacto de Olivos entre las dos principales fuerzas políticas del país (pacto por el cual se limitó la reforma a una serie de cambios localizados, que incluían el derecho a la reelección presidencial), resultó extendido en verdad a todos los países latinoamericanos que, en esos años, y desde entonces, modificaron su Constitución.

Desde la teoría política y legal, el tipo de arreglos político-constitucionales que se celebraron entonces resultó más bien curioso. En contextos persistente e inequívocamente desiguales, y movidos —también— por la convicción de que ciertas reformas legales eran necesarias para revertir esa situación de desigualdad, las autoridades de la región dirigían las energías del cambio constitucional hacia una expansión de la lista de los derechos vigen-

---

<sup>1</sup> La Corte sostuvo entonces que era deber del Estado argentino “asignar primacía al tratado ante un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria o con omisión de dictar disposiciones que, en sus efectos, equivalgan al incumplimiento del tratado internacional” (Ekmekdjian Miguel Ángel c/ Sofovich Gerardo y otros s/ derecho a réplica, 1992).

tes, antes que a la reorganización de la estructura del poder dominante. De ese modo, una mayoría de países latinoamericanos pasó a suscribir constituciones de avanzada —del tipo “siglo XXI,” digamos— en lo relativo al modo en que configuraron los derechos; a la vez que preservaron constituciones antiguas, en ocasiones reaccionarias —del tipo “siglo XVIII”— en lo relativo a la configuración del poder. Las nuevas listas de derechos pasaron a incluir entonces a las nuevas “generaciones de derechos” (humanos, sociales, ambientales, de consumidores y usuarios, indígenas, multiculturales); mientras que las viejas estructuras del poder reafirmaron la autoridad de poderes ejecutivos verticales e hiperpoderosos, que concentraban poder y capacidad de decisión a expensas de congresos cada vez más opacos, y una ciudadanía a la que se invocaba y apelaba de manera constante, mientras que a la vez, en los hechos, se la dejaba relegada al patio trasero de la Constitución.

El resultado de estos nuevos arreglos constitucionales, extendidos en toda la región, no sería sorprendente: muchos de los cambios inclusivos y participativos afirmados en la sección de los derechos de la Constitución, terminaron siendo negados desde la “sala de máquinas” de la misma —desde la sección que organizaba la maquinaria del poder—. Ocurrió entonces, y por ejemplo, que frente a constituciones que (retomando o reproduciendo el Convenio 169 de la OIT) obligaban a los estados a consultar a las poblaciones indígenas afectadas en caso de estar en juego decisiones económicas (i.e., de explotación minera) que pudieran perjudicarles, el poder político concentrado tendió a crear excepciones o excusas destinadas a imposibilitar tales consultas o socavar, en los hechos, su autoridad. O así también sucedió que, frente a constituciones que establecían nuevos mecanismos de participación popular en materia de justicia, ejecutivos todopoderosos tendieron a bloquear el desarrollo efectivo de tales cláusulas<sup>2</sup>. Nada extraño, en definitiva, nada que no se hubiera podido prever de antemano: los poderes concentrados tienden a ver como amenaza cualquier intento de la ciudadanía destinado a expandir su propio poder autónomo. Sin embargo, este resultado obvio y previsible no apareció previsto en ninguno de los procesos constituyentes desarrollados en la región desde fines del siglo XX. Fue así que, en todos los casos, tales procesos mantuvieron o reforzaron la verticalización del poder; como si de ese modo no contradijeran los esfuerzos que, al mismo tiempo, decían llevar adelante en la sección de los derechos, con el propósito de democratizar el poder.

---

<sup>2</sup> Ver al respecto, por ejemplo, Gargarella (2013).

## II. Derechos humanos y justicia transicional

La segunda cuestión a la que quisiera referirme tiene que ver, específicamente, con la política de juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos en el país. Me referiré a estas cuestiones, en lo que sigue, como cuestiones relativas a la justicia transicional; y a los derechos allí involucrados, como derechos humanos en sentido limitado o estricto<sup>3</sup>. Los temas a destacar, en este respecto, son muy numerosos, pero por razones de espacio me limitaré a referirme sólo a unos pocos de ellos. En primer lugar, mencionaré la importancia de la política de juzgamiento de los crímenes cometidos por la dictadura militar, que encuentra hoy a 843 miembros de las fuerzas de seguridad detenidos, 386 condenados y a más de 1.300 personas imputadas y aptas para llegar a juicio<sup>4</sup>. La decisión de enjuiciar a los principales responsables de la política del terror en la Argentina fue iniciada por el gobierno de Raúl Alfonsín, en 1983, con el renacimiento de la democracia. La iniciativa de aquel gobierno —conviene insistir en ello— sigue representando hasta hoy uno de los hechos más relevantes y dignos de la historia política nacional.

Junto a la afirmación anterior, debe resaltarse el proceso gravemente irregular de construcción colectiva que distinguió a la política desarrollada en la materia. Se trata de un proceso regado de idas y vueltas, movilizaciones colectivas, decisiones discrecionales e imposiciones de un sector a otro, más que un itinerario marcado por los acuerdos, las diferencias y los progresos<sup>5</sup>. La historia de los juicios en nuestro país incluye un comienzo marcado por movilizaciones populares exigiendo juicio y castigo; la referida decisión de juzgamiento impulsada por el gobierno de Alfonsín; la histórica condena de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional; las primeras señales de la política orientadas a obstaculizar los juzgamientos (instrucciones a los fiscales); la virtual amnistía decidida por la misma política que había promovido los juicios (a través de medidas tales como la obediencia debida o el punto final); nuevas sentencias judiciales refrendando lo hecho por el poder político; una más amplia política de indultos; nuevas movilizaciones populares exigiendo juicio y castigo; primeras decisiones judiciales adversas a las políticas del perdón (en particular, un fallo del juez Gabriel Cavallo, en el caso Simón, de 2001)<sup>6</sup>; nuevas decisiones políticas en contra de las políticas del perdón; nuevas decisiones judiciales en el mismo sentido (i.e., en Simón, decidido ahora por la Corte Suprema).

<sup>3</sup> Cuestiones conceptuales al respecto, por ejemplo, en Elster (2004), o Nino (1996).

<sup>4</sup> <http://www.cels.org.ar/blogs/estadisticas>.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Maurino (2008).

<sup>6</sup> “Simon, Julio, Del Cerro, Juan Antonio s/ sustracción de menores de 10 años”.

El problema de dicha construcción no reside en los numerosos cambios, contramarchas y conflictos que incorpora, sino en el hecho de que el sistema institucional se haya mostrado tantas veces tan sensible a acciones inconsultas y presiones sectoriales —mucho más sensible hacia ellos que hacia las demandas colectivas de la ciudadanía—.

Un último punto que podría mencionarse en la materia se refiere a la conocida tensión entre democracia y derechos, expresada en este caso en la disputa en torno a los modos de construir una respuesta apropiada frente a las grandes “dramas” nacionales, como lo fuera el drama de la represión colectiva implementada por las dictaduras del Cono Sur. La Argentina se debate aún, algo irreflexivamente, y como otros países latinoamericanos, entre opciones más bien opuestas: decidir sobre estas cuestiones a través de formas democráticas y participativas, que incluyen la movilización y el voto; o dejar a tales cuestiones, referidas a derechos tan básicos, lejos del control democrático y bajo el fundamental dominio de la justicia. En nuestro país, buena parte de la ciudadanía tendió a respaldar la decisión del juez Cavallo cuando, por primera vez, desafió las normas de perdón impulsadas por las ramas políticas del poder; como afirmó la voluntad del poder político, cuando éste decidió quebrar el límite a la justicia impuesto por las amnistías políticas, que incluían un cerrojo impuesto por la propia Corte Suprema a través de casos como Camps, de 1987<sup>7</sup>. En esos movimientos contradictorios, la sociedad dejó sin responder la pregunta relevante acerca de dónde reside la última autoridad soberana, para aceptar simplemente la decisión que resultara, ocasionalmente, más aceptable. En los hechos, podría decirse que nuestra comunidad ha tendido a oscilar entre la convicción de que las cuestiones de derechos resultan ajenas a la autoridad de la política y la convicción opuesta, esto es, que las considera plenamente sujetas a su alcance soberano.

En toda América Latina, tal discusión alcanzó su estadio más elevado luego de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso *Gelman vs. Uruguay*, del 24 de febrero de 2001, en donde Uruguay fue condenado por la desaparición forzada de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman<sup>8</sup>. El caso resultaba enormemente desafiante dado que Uruguay había dictado una ley de amnistía (la llamada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva) que había sido respaldada luego a través de —no una sino— dos consultas populares (hubo un plebiscito y un referéndum al respecto). Sin embargo, la Corte Interamericana se pronunció en duros términos, entonces, contra la posibilidad de que una comunidad resuelva cuestiones tales a través del recurso a procedimientos democráticos. Dijo entonces la Corte:

<sup>7</sup> Camps, Ramón, Juan Alberto y otros (Fallos: 310: 1162), 22/06/1987.

<sup>8</sup> Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2001. Serie C. No. 221.

El hecho de que la ley de caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aun ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el derecho internacional. La participación de la ciudadanía con respecto a dicha ley, utilizando procedimientos de ejercicio directo de la democracia (...) se debe considerar, entonces, como hecho atribuible al Estado y generador, por tanto, de la responsabilidad internacional de aquél<sup>9</sup>.

La decisión de la Corte Interamericana, que menospreció y quitó toda relevancia a los reclamos democráticos de Uruguay —reafirmados notablemente, insisto, a través de dos consultas populares—, puede considerarse hoy criterio dominante también en la Argentina. Ello así, en particular, luego de fallos de nuestra Corte Suprema (como Simón)<sup>10</sup> que colocaron a las decisiones del tribunal interamericano como mandatos autoritativos e indiscutibles. Otra vez, pareciera, una cuestión controvertida y de primera importancia, en materia de derechos humanos, tiende a encontrar respuesta a partir de una decisión impuesta “desde arriba” antes que a partir de un acuerdo de naturaleza consensual.

### III. Derechos humanos, más allá de la justicia transicional

Los puntos I y II referidos más arriba pueden verse como definiendo dos círculos. El primero, más amplio, contiene al segundo y alude a los numerosos derechos que alcanzaron en estos años un estatus constitucional. El segundo círculo, mucho más pequeño, alude a una sección particular de los derechos humanos, esto es, aquellos derechos que se vieron activados en los años ‘80, cuando se pusieron en marcha los mecanismos de la justicia transicional. Todo el espacio restante, dentro del primer círculo, y no ocupado por el segundo, alude a una amplia estructura de derechos que no ha encontrado, tal vez, el respaldo público que requería, en estos últimos 30 años. Más bien lo contrario, tales derechos han tendido a quedar relegados a un lugar marginal, dependiente del éxito o el fracaso de políticas públicas coyunturales.

<sup>9</sup> La posición de la Corte IDH fue entonces consistente con la que había asumido poco antes la Corte Suprema del Uruguay, al decidir el caso Nibia Sabalsagara y Curutchet, el 19 de octubre de 2009. Dijo la Corte uruguaya, entonces, que “ninguna mayoría alcanzada en el Parlamento o la ratificación por el Cuerpo Electoral —ni aun si lograra la unanimidad— podría impedir que la Suprema Corte de Justicia declarara inconstitucional una ley [violatoria de derechos]” (Corte IDH, caso Gelman vs. Uruguay, p. 31).

<sup>10</sup> Simón (Fallos: 328: 2056), 14 de junio de 2005.

En definitiva —y contra la extendida idea que considera a los derechos como “cartas de triunfo”, con la potencia necesaria para vencer y ordenar las políticas mayoritarias— aquí los derechos fueron puestos al servicio de las decisiones políticas del momento: sólo en la medida en que existieron los recursos suficientes, el respeto de los derechos se fortaleció y el abanico de los derechos satisfechos tendió a expandirse (Dworkin, 1978). Lo dicho no niega, de todos modos, los significativos avances que pudieron hacerse en la materia.

Como balance y resumen al respecto, podría señalarse que, en líneas generales, luego de terminada la dictadura militar (a comienzos de los ‘80), la sociedad y la política pusieron un acento muy especial en la recuperación de los derechos civiles y políticos arrasados por el gobierno anterior. La Corte Suprema de esos años acompañó estas iniciativas y tendió a refrendar o ampliar ese círculo de derechos, que llegaron a abarcar derechos tales como los de debido proceso; no-censura; divorcio; consumo personal de estupefacientes; objeción de conciencia; etcétera. En los años ‘90, y al calor de políticas públicas que priorizaban el crecimiento y la salud fiscal, se aceptó restringir y sacrificar derechos constitucionales, hasta ajustarlos a las duras exigencias del equilibrio presupuestario. Otra vez, la Corte Suprema (aquí también renovada por el propio poder político que se beneficiaría de esta modificación) apareció al servicio de este nuevo cambio de rumbo (así, por caso, a través de fallos que limitaron los derechos laborales, los derechos de las minorías homosexuales, el derecho de la privacidad, etcétera). Luego de la crisis política y social de 2001, y con el respaldo de un boom económico notable (el llamado “boom de las *commodities*”), el círculo de los derechos volvió a expandirse y llegó a abarcar, más que en tiempos previos, derechos de tipo social. De modo acorde, la Corte mostró en esta última época un perfil más “social” que en años anteriores, pronunciándose en temas que abarcaron desde los derechos sindicales a los derechos indígenas y ambientales. En todos los casos, sin embargo —y, de modo pronunciado, desde la década del 90 hasta la actualidad—, resultó claro que las decisiones de la política no iban a orientarse o reorientarse conforme al imperativo de los derechos, sino a la inversa: la amplitud, profundidad y vitalidad de los derechos iba a depender de las necesidades de la política.

Es interesante, por lo demás, pensar en la relación entre los derechos humanos definidos en sentido limitado y el resto de la estructura de los derechos. En los años ‘80, el gobierno de Alfonsín impulsó una recuperación completa de los primeros, de la mano de una expansión muy significativa de los derechos civiles y políticos, y una modesta ampliación de los derechos sociales. En los años ‘90, pudo reconocerse una marcada retracción en toda la esfera de los derechos humanos, en general. En el nuevo

siglo, en cambio, el círculo de los derechos se amplió y volvió a expandirse, aunque un ostentoso énfasis en los derechos humanos en sentido limitado pareció servir de excusa, en muchos casos, para postergar la realización del amplio espectro de los derechos básicos restantes, que siguieron en líneas generales postergados, a pesar de los buenos vientos que acompañaron el crecimiento económico. La vida de los derechos constitucionales, en este momento, sigue mostrándose demasiado pendiente de las urgencias de la política. No ha llegado a nuestra historia, todavía, el momento inverso, en que la política reconozca su límite en la prioridad de asegurar los derechos humanos más básicos.

### **Bibliografía**

- Dworkin, Ronald (1978). *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press.
- Elster, Jon (2004). *Closing the Books. Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gargarella, Roberto (2013). *Latin American Constitutionalism, 1810-2010*, Oxford, Oxford University Press.
- Maurino, Gustavo (2008). “A la búsqueda de un pasado”, en Gargarella, Roberto (comp.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Nino, Carlos (1996). *Radical Evil on Trial*, New Haven, Yale University Press.

### **Palabras clave**

Constitución – dictadura militar – derechos – poder político – juicios a militares

### **Key words**

Constitution – military dictatorship – rights – political power – judicial trial of militaries

# **El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina**

**GABRIEL L. NEGRETTO**

Centro de Investigación y Docencia Económicas, México

[gabriel.negretto@cide.edu](mailto:gabriel.negretto@cide.edu)

En un sentido mínimo y formal, la constitución se integra a la democracia cuando las libertades de asociación, expresión y acceso a la información están garantizadas, haciendo posible que los representantes sean escogidos en elecciones libres e imparciales. En esta perspectiva, la Argentina es una democracia constitucional desde 1983. Sin embargo, desde un punto de vista sustantivo, el maridaje entre constitución y democracia requiere que las elites gobernantes perciban a la constitución como un conjunto de reglas cuya observancia no está sujeta a negociación y cuyo cumplimiento es necesario para generar lealtad y obediencia por parte de la ciudadanía. La Argentina no ha alcanzado aún este equilibrio entre constitucionalismo y democracia.

Durante tres décadas, presidentes y congresos han utilizado la Constitución de manera instrumental para asegurar la gobernabilidad o para satisfacer intereses partidarios de corto plazo. La Corte Suprema ha frecuentemente interpretado la Constitución de forma variable y contradictoria, según la coyuntura política y el poder de presión del gobierno de turno. Los ciudadanos, divididos por visiones e intereses contrapuestos, han tenido una opinión mayoritaria cambiante acerca del valor de la Constitución para alcanzar objetivos colectivos y canalizar demandas populares. Este ensayo argumenta que los principales factores que han contribuido a esta situación fueron las intermitentes crisis de gobernabilidad política y económica y la gradual desaparición de alternativas partidarias estables de gobierno. A la luz de este argumento, se concluye analizando los cambios que podrían llevar a una relación más consistente entre democracia y Constitución en el país.

## **La recurrente crisis de gobernabilidad**

Un sello distintivo de la transición a la democracia en 1983 fue la popularidad que cobraron inicialmente los ideales clásicos del constitucionalismo liberal. La larga duración de la última dictadura militar, su carácter brutalmente represivo y la difusión pública de los crímenes cometidos durante la misma, crearon una visión compartida entre la ciudadanía acerca de la im-

portancia que tenía la vigencia irrestricta de la separación de poderes y los derechos y garantías que establecía la Constitución. El triunfo de Alfonsín en la primera elección presidencial tuvo que ver con haber sabido leer correctamente el novedoso apoyo ciudadano a los ideales constitucionales, pues fue elegido después de una campaña cuyo eslogan principal fue la estricta observancia de la vieja Constitución de 1853.

En consonancia con ese espíritu liberal, el nuevo gobierno derogó leyes autoritarias, inició el juicio a las juntas militares por violaciones a los derechos humanos y restauró el prestigio del poder judicial como protector de la Constitución. En particular, nombró una Corte Suprema cuyos miembros eran reconocidos juristas con afiliaciones partidistas e ideológicas diversas. Esta Corte inauguró una jurisprudencia que fortaleció las garantías procesales y expandió los derechos y libertades individuales por medio de una interpretación progresiva y actualizada de la Constitución.

Las crisis económicas y políticas que se desarrollaron entre 1985 y 1987 dieron por tierra este auspicioso comienzo. En respuesta a la espiral inflacionaria que afectaba al país, en 1985 el presidente estableció por decreto un plan de estabilización económica. Esta decisión inició la práctica de los llamados decretos de “necesidad y urgencia” (DNU), normas ejecutivas de contenido legislativo no autorizadas por la Constitución ni delegadas por el Congreso. Más tarde ese mismo año, en reacción a una serie de atentados y amenazas de bombas, el presidente ordenó la detención de supuestos implicados sin primero declarar el estado de sitio. Llamada a pronunciarse sobre estas medidas, la Corte evitó decidir contra el ejecutivo, motivada por el deseo de no entorpecer la acción del gobierno en un contexto de fragilidad institucional. Con la misma lógica, la Corte declaró constitucional la ley de obediencia debida sancionada luego de la insurrección militar de Semana Santa de 1987, a pesar de existir fuertes argumentos para cuestionar varias de sus partes (Miller, 2000).

Era entendible la cautela de la Corte, y su actitud no era novedosa. Muchas facultades que con el tiempo adquirieron los presidentes en la Argentina, más allá de lo establecido por la Constitución, se fundaron en interpretaciones judiciales que buscaban acomodar la Constitución a contextos políticos cambiantes y frecuentemente críticos. Por ejemplo, Alfonsín utilizó más que ningún presidente la promulgación parcial de leyes en casos de veto parcial, pero la validez de esa práctica ya había sido admitida por la Corte Suprema desde los años ‘60 (Gelli, 1992). El problema es que con el tiempo esa “sensibilidad” para interpretar la Constitución de acuerdo a las necesidades políticas del momento se agravaría hasta crear una jurisprudencia en donde la coyuntura sería más importante para decidir que la lógica, la teoría constitucional y los precedentes jurisprudenciales de la propia Corte.

Si el gobierno de Alfonsín hizo un uso flexible de la Constitución para enfrentar circunstancias críticas y contó para ello con una Corte de Justicia sensible a la coyuntura, el gobierno de Menem (en sus dos períodos) utilizó la crisis económica como justificativo para convertir a la Constitución en un instrumento de poder y construir un cuerpo judicial subordinado a los objetivos políticos del ejecutivo. Para implementar su plan de reforma económica, Menem recurrió a los DNU inaugurados por Alfonsín, solo que de manera más extrema y extendida (Negretto, 2004). Algo parecido ocurrió con la promulgación parcial de leyes. Y con el telón de fondo de la crisis económica, el ejecutivo usurpó poderes legislativos al violar los límites temporales impuestos por el Congreso en los casos de delegación de poderes legislativos de emergencia (Negretto, 2013).

Fueron múltiples las transgresiones constitucionales de Menem en el intento de alinear con el gobierno distintas instituciones de control. Pero la que le dio un sello a su gobierno fue el incremento del tamaño de la Corte de 5 a 9 miembros por medio de una ley de abril de 1990 sancionada de manera irregular. Debido a dos renunciaciones previas, el presidente pudo nombrar 6 de los 9 miembros. Esta demostración de fuerza convirtió a la nueva Corte en un aliado casi incondicional del gobierno. Uno de sus primeros actos fue darle al ejecutivo carta blanca para el dictado de decretos de emergencia, declarándolos válidos a menos que el Congreso los derogara expresamente. Desde entonces, la Corte sólo decidió en contra del ejecutivo en asuntos menores o cuando éste se encontraba debilitado y era previsible una alternancia en el poder; hacia fines de los años '90 (Helmke, 2002).

En forma paralela a la instrumentalización de la Constitución en aras de la gobernabilidad, surge también la reforma de la Constitución como un medio para satisfacer intereses políticos de corto plazo. El éxito del gobierno en controlar la inflación hacia 1991 fue utilizado por Menem para consolidar su permanencia en el poder por medio de una reforma constitucional que le permitiera reelegirse en 1995. Y para lograr este objetivo contaba con el apoyo de los votantes, cuya preocupación mayoritaria no era ya la consolidación de instituciones democráticas, como en 1983, sino la estabilidad económica.

La reforma no pudo lograrse sin un acuerdo con el partido radical, lo que le dio un grado de legitimidad del que hubiera carecido si se hubiese impuesto de forma unilateral. Por otra parte, su carácter negociado hizo que ésta fuese más allá de la reelección del presidente e incluyera límites a poderes ejecutivos hasta el momento ejercidos de manera discrecional, como los DNU, la promulgación parcial de leyes y la delegación legislativa. También se creó un jefe de gabinete responsable ante el Congreso, se fortaleció el federalismo, los poderes del Congreso y la independencia judicial. Pero dado

el mayor poder del gobierno en la negociación, los límites al poder presidencial fueron incompletos o ambiguos (Negretto, 2013). Asimismo, la reforma fijó ante la ciudadanía la imagen de que la Constitución es una estructura al servicio de los intereses de las elites políticas.

El fortalecimiento del ejecutivo no sirvió para impedir o resolver la crisis fiscal y financiera que se desarrolló entre 1999 y 2001. Peor aún, en cierto sentido la agravó. En diciembre de 2001, el entonces presidente De la Rúa decidió restringir por un DNU la libre disposición de los depósitos, violando derechos y garantías constitucionales. Esta medida inició la cadena de eventos que llevaron a la renuncia anticipada del presidente, la sucesión de presidentes provisionales, la delegación de nuevos poderes legislativos en el presidente, la devaluación del peso y la conversión forzosa de depósitos en dólares a pesos en 2002. La Corte Suprema, sumamente desprestigiada, quiso enfrentar esta situación de manera estratégica. Por ejemplo, ante el intento del gobierno de Duhalde de iniciar un juicio político a la Corte, ésta quiso desafiar al presidente declarando inconstitucional la pesificación de los depósitos en dólares (Kapiszweski, 2006). Pero esta decisión no sentó una jurisprudencia consistente y más bien ahondó la crisis de credibilidad de la Corte.

La estabilización económica y política del país desde 2003 eliminó el justificativo de la crisis de gobernabilidad para violentar la Constitución. Más aún, la crisis económica de 2001 derivó en una crisis de representación que hizo resurgir una preocupación ciudadana por la calidad de la democracia y de sus instituciones. Esta demanda social llevó a cambios positivos a partir de la elección de Néstor Kirchner, como la creación de un procedimiento más transparente y participativo de nominación de jueces de la Corte, que se usó para renovarla parcialmente sin crear una nueva mayoría oficialista (Ruibal, 2009). La nueva Corte, consciente de la necesidad de restaurar su prestigio ante la opinión pública, adoptó una visión más amplia para la interpretación de derechos, impuso criterios independientes del gobierno al juzgar políticas públicas e incluso desafió al ejecutivo, poniendo por ejemplo límites, desde 2010, al uso arbitrario de DNU. Sin embargo, dado que a partir de 2003 se produjo un realineamiento electoral que favoreció a una sola alternativa partidaria, la vigencia de la Constitución fue nuevamente sujeta a una constante renegociación.

### **La desaparición de alternativas partidarias estables de gobierno**

El grado de transgresión a la Constitución por parte de los representantes depende no sólo de la existencia de crisis que afecten el orden político o

económico, sino también del poder institucional y del horizonte electoral de cada gobierno. Las crisis de gobernabilidad brindan oportunidades a los ejecutivos para acumular poder, colocan al poder judicial en una situación comprometida para sancionar transgresiones legales y generan en la ciudadanía una actitud complaciente hacia los gobiernos que logran restaurar el orden. El problema es que en ausencia de alternativas partidarias creíbles a su gestión, los gobiernos electos tienden a perpetuar y consolidar el poder acumulado al margen de la Constitución más allá de que perduren o no circunstancias críticas.

Teniendo en cuenta estas premisas, resulta claro por qué la alternancia, el pluralismo y la incertidumbre electoral que marcaron la inauguración democrática en 1983 eran saludables para crear una práctica constitucional de gobierno. El candidato de la UCR ganó una presidencia que, hasta 1973, parecía reservada al peronismo. Surgió un bipartidismo más equilibrado y aumentó la presencia de terceros partidos. Pero el escenario comenzó a cambiar hacia 1987, y particularmente en 1989, con la elección de Carlos Menem.

Ni en el primer ni en el segundo gobierno de Menem el justicialismo se convirtió en un actor hegemónico; sólo entre 1995 y 1997 tuvo mayoría propia en ambas Cámaras. Sin embargo, el caos económico que marcó el último tramo del gobierno de Alfonsín y la exitosa estabilización económica durante los primeros años de Menem, hizo que la UCR dejara de ser alternativa de gobierno a nivel nacional hasta 1999, y en ese caso, sólo como resultado de una alianza con una coalición de centroizquierda. Este realineamiento electoral asimétrico potenció los márgenes de discrecionalidad del gobierno justicialista. No sólo le permitió forzar a la oposición a negociar una reforma constitucional que habilitara la reelección del presidente, sino también frustrar la implementación de los controles al poder presidencial que la nueva Constitución establecía.

Después de su reelección en 1995, Menem buscó limitar el papel y las funciones del jefe de gabinete, una de las instituciones que la oposición quiso crear para moderar el poder presidencial. Un decreto de julio de 1995 lo reduce a un mero asistente, solo responsable de materias administrativas delegadas por el presidente. Con el mismo espíritu, el justicialismo, que ahora controlaba ambas cámaras, obstaculizó la creación de la comisión bicameral que exigía la Constitución para aprobar o rechazar DNU, decretos delegados y leyes promulgadas parcialmente. También intentó, sin éxito, aprobar una ley para que el Consejo de la Magistratura, órgano creado por la Constitución para nominar jueces federales e imponer sanciones, tuviera una composición favorable al gobierno.

Fue sólo después de que el justicialismo perdiera las elecciones legislativas de 1997 que la oposición pudo alcanzar un acuerdo con el gobierno

para crear el Consejo de la Magistratura con una composición equilibrada y aprobar una ley para garantizar la independencia del Ministerio Público que establecía la nueva Constitución. También se iniciaron negociaciones para regular los DNU por medio de la creación de la comisión bicameral que mandaba la Constitución. El triunfo de la Alianza en las elecciones presidenciales de 1999 abrió la posibilidad de continuar este reequilibramiento constitucional. Pero la crisis económica, política y social de 2001-2002 puso fin a la experiencia de alternancia.

En 2003, nuevamente un candidato del PJ, Néstor Kirchner, ganó la elección presidencial. A pesar de la incipiente fragmentación interna del PJ, el partido logró una mayoría propia en el Congreso. La UCR, que alguna vez fue el segundo partido en el país, colapsó definitivamente a nivel nacional. El resto de la oposición se fragmentó en pequeños partidos. Esta tendencia quedó confirmada con las elecciones legislativas de 2005, donde además, la fracción del gobierno, el Frente para la Victoria (FpV), aumentó el número de diputados y por tanto su influencia en el PJ (Calvo, 2005).

En este contexto electoral desigual, fue desapareciendo gradualmente el espíritu de automoderación que prevaleció en los primeros meses del gobierno de Kirchner. Entre 2003 y 2005 el nuevo presidente ya había sancionado más DNU que el propio Menem en sus primeros tres años de gobierno (Catterberg y Palanza, 2012). En 2006, un Congreso dominado por el PJ aprobó finalmente la ley que creaba la comisión bicameral responsable de aceptar o rechazar la legislación ejecutiva de emergencia. Sin embargo, la ley reguló el procedimiento de manera favorable al ejecutivo: no le dio adecuada representación a las minorías en la comisión, no fijó un plazo para que el Congreso se expida y permitió implícitamente que se ratifique un DNU por aprobación de una sola cámara (Botana, 2006). Esta ley hizo posible continuar con la política de la aprobación legislativa tácita de DNU, que inauguró la Corte menemista y que la reforma del '94 buscó erradicar.

También en 2006 la mayoría legislativa oficialista aprobó varias leyes que buscaban manipular la Constitución para concentrar poder en el gobierno. Una de ellas redujo el número de miembros del Consejo de la Magistratura de 20 a 13, lo que permitió al gobierno el apoyo de 5 de los 13. Dado que el Consejo toma sus decisiones más importantes por dos tercios de los votos, la reforma le dio al gobierno mayor influencia sobre los jueces federales. Una segunda ley delegó en el jefe de gabinete la facultad de modificar el presupuesto sin control del Congreso. Siendo el jefe de gabinete un mero auxiliar del presidente, es en verdad este último quien indirectamente adquirió un poder legislativo unilateral del que carecía. Finalmente, contra la evidencia y el propio discurso del gobierno de que la economía se había estabilizado, el Congreso prorrogó por segunda vez la ley de emergen-

cia económica sancionada en 2002, que otorgaba al ejecutivo amplios poderes legislativos en materia financiera y cambiaria. Esta decisión consolidó la práctica de prorrogar delegaciones legislativas de emergencia, violando en los hechos el requisito constitucional de someter toda delegación a un plazo cierto.

La elección de la esposa del presidente, Cristina Fernández, en 2007, consolidó al FpV dentro del justicialismo y profundizó la fragmentación de la oposición. Fernández triunfó en la elección presidencial con una diferencia de más de veinte puntos sobre el segundo candidato más votado y el FpV obtuvo una mayoría holgada en el Congreso. Entretanto, ningún bloque opositor alcanzó el 10 por ciento de los asientos en la Cámara de Diputados (Jones y Micozzi, 2013). El poder relativo del FpV dentro del universo justicialista ha oscilado desde entonces, disminuyendo en el período 2010-2011, luego de una derrota legislativa, y mejorando luego de la reelección de la presidente en 2011. Lo que se mantiene y se profundiza, sin embargo, es la dispersión opositora. Aun sin tener el gobierno una mayoría propia, una oposición atomizada ha sido no sólo incapaz de recuperar iniciativa sino también de oponerse a leyes clave como la renovación de los poderes delegados de emergencia del presidente en 2011 y 2013.

### **Claves para una nueva relación entre democracia y Constitución en Argentina**

El equilibrio entre democracia y constitución demanda gobiernos electos dispuestos a aceptar límites legales para adoptar políticas públicas o perseguir intereses partidarios, instituciones de control con autonomía y capacidad para invalidar transgresiones constitucionales y una ciudadanía dispuesta a castigar esas transgresiones por medio del voto, la movilización social o la opinión pública. Algunas variables han cambiado de manera promisoria en la última década para lograr este equilibrio.

La crisis política de 2001-2002 condujo a una recomposición de la Corte Suprema que hizo de ésta una institución más celosa de su independencia y prestigio. La nueva Corte se ha mostrado dispuesta a cuestionar políticas públicas sensibles al gobierno, poner límites a los poderes del ejecutivo y frenar iniciativas tendientes a concentrar poder, como fue la reforma judicial de abril de 2013 que buscaba alinear políticamente al Consejo de la Magistratura con el ejecutivo. La ciudadanía, por su parte, ha internalizado el poder de la crítica y la movilización social como factor de control de los gobiernos más allá de las elecciones. Tanto encuestas de opinión pública adversas a otra reelección de la presidente como la inclusión de consignas

opuestas a una posible reforma constitucional que la hiciera posible en las movilizaciones sociales realizadas contra el gobierno en el año 2012 contribuyeron sin duda a frustrar anticipadamente ese proyecto desde el seno del gobierno.

Estos factores podrían reforzar el constitucionalismo en un contexto político donde los gobiernos son más conscientes que en el pasado de la importancia que tiene la aceptación social de sus políticas. Sin embargo, la virtual desaparición de alternativas partidarias al justicialismo (en sus varias encarnaciones) a nivel nacional genera en cualquier gobierno incentivos permanentes para la violación de la Constitución. Ante un escenario político marcado por una oposición débil y fragmentada, es natural que la coalición gobernante intente manipular la Constitución en su beneficio. La reconstitución de un sistema estable y pluralista de partidos es por tanto la tarea más importante —y difícil— que deberá cumplirse en el futuro para que la Constitución se integre de manera más profunda y consistente a la democracia electoral que existe hace ya 30 años en la Argentina.

## Bibliografía

- Botana, Natalio (2006). *Poder y hegemonía. El régimen político después de la crisis*, Buenos Aires, Emecé.
- Calvo, Ernesto (2005). “Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, N° 2.
- Catterberg, Gabriela y Valeria Palanza (2012). “Argentina: dispersión de la oposición y auge de Cristina Fernández de Kirchner”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, N° 1.
- Gelli, María Angélica (1992). “Implicancias jurídicas y políticas de la promulgación parcial de las leyes”, en *La Ley*, Tomo 1992-E.
- Helmke, Gretchen (2002). “Enduring Uncertainty: Court-Executive Relations in Argentina During the 1990s and Beyond”, en Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness: Argentine Democracy*, University Park, Penn, The Pennsylvania State University Press.
- Jones, Mark y Juan Pablo Micozzi (2013). “Argentina’s Unrepresentative and Uneffective Congress under the Kirchners”, en MacKinnon, Moira y Ludovico Feoli (eds.), *Representativeness and Effectiveness in Latin American Democracies: Congress, Judiciary and Civil Society*, Nueva York, Routledge.
- Kapiszewski, Diana (2006). “La Corte Suprema y la política constitucional en la Argentina post-Menem”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 7, N° 1, julio.

Gabriel L. Negretto

- Miller, Jonathan (2000). "Evaluating the Argentine Supreme Court Under Presidents Alfonsín and Menem (1983-1989)", en *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Vol. 7.
- Negretto, Gabriel (2004). "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", en *Comparative Political Studies*, Vol. 37, N° 5, junio.
- Negretto, Gabriel (2013). *Making Constitutions. Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ruibal, Alba (2009). "Self-Restraint in Search of Legitimacy: The Reform of the Argentine Supreme Court", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, N° 3.

**Palabras clave**

constitucionalismo – democracia – crisis de gobernabilidad – alternancia de partidos en el gobierno – Corte Suprema

**Key words**

constitutionalism – democracy – governability crisis – party alternation in government – Supreme Court



## **Amanecer y progreso de un repertorio social activista de derechos bajo la democracia recuperada**

**GABRIELA DELAMATA**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

[gabrieladelamata@gmail.com](mailto:gabrieladelamata@gmail.com)

En los últimos años, la lucha e interacción de movimientos y grupos sociales con el Estado en demanda de hacer efectivos distintos derechos se ha expandido. La apelación a la Constitución y el uso de escalas legales para confrontar el desconocimiento o la precarización de reclamos que se afirman legitimados desde lo más alto del edificio normativo, regresan como práctica fundamental de las acciones políticas colectivas. Curiosamente, pese a que algunos actores de la protesta social perciben a “el Estado” como una instancia hostil, deletérea de las demandas de autoorganización y profundización democrática de las decisiones, la acción institucional y la autorización de voces expertas para argumentar los reclamos están presentes en distintas luchas, cuando no son parte fundamental del repertorio de acción de un movimiento o han intersectado, más incipientemente, un campo de demanda estratégica<sup>1</sup>.

Este nuevo ciclo de activismo sociolegal o socioconstitucional colectivo retoma una trayectoria anterior, originada en la transición democrática. Por entonces, la gramática de los derechos humanos mutó el modo de demandar derechos, previo a la dictadura militar, estableciendo su titularidad en las personas y colocando en el Estado la responsabilidad de resguardarlos.

---

<sup>1</sup> Tres casos de activismo sociolegal contemporáneos informan estas líneas. El primero es el representado por las luchas legales de las asambleas contra la minería a cielo abierto, distribuidas a lo largo de las franjas cordillerana y precordillerana del país, que progresaron, desde 2003 a la fecha, en la creación de una incipiente institucionalidad ambiental regulatoria de los procesos mineros, mediante una actualización del derecho al ambiente en distintos parlamentos (Delamata, 2013; Christel, 2012). El segundo caso es el activismo desplegado por organizaciones del movimiento de la diversidad de género y sexual, que logró la equiparación del régimen matrimonial del Código Civil a las personas de mismo sexo, mediante ley sancionada en 2010, a través de la argumentación de los principios de autonomía e igualdad, apoyada en la normativa constitucional (Clérico, 2010; Fernández Valle, 2010). El tercer caso tiene como protagonistas al Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, reconocido por su fuerte actividad en el campo de los derechos sociales, y los pobladores de distintas villas porteñas. Puntualizamos aquí que, a través de una sucesión de causas judiciales colectivas desarrolladas en la última década, la interposición de derechos constitucionales y legales entre los habitantes y el gobierno local, dirigidos a garantizar condiciones habitacionales a los demandantes, facilitó la incorporación de nuevas herramientas y marcos a las prácticas villeras dirigidas al Estado (Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2013).

En ese momento, el campo jurídico ganó autonomía ante los actores sociales, que comenzaron a utilizar el discurso legal para apoyar con legitimidad sus aspiraciones y, en la medida que los derechos importados al ámbito local fueron en aumento, amplitud simbólica para abarcar distintos reclamos.

En esta nota panorámica quisiera hacer mención a la dinámica que fue tomando la creación de nuevos derechos en Argentina desde la refundación democrática, considerando la manera muy propia en que derechos y movimientos sociales se fueron entrelazando. Para dar cuenta de esa trayectoria, reconstruiré algunos procesos. También observaré que del mencionado entrelazamiento emergió un repertorio. Con Charles Tilly, la idea de repertorio de lucha política “presenta un modelo en el que la experiencia acumulada de los actores se entrecruza con las estrategias de las autoridades, dando como resultado un conjunto de medios de acción más práctico, más atractivo y más frecuente que muchos otros medios que podrían, en principio, servir los mismos intereses” (Tilly, 1984: 99). Siguiendo esta acepción, me interesará señalar, como lo han hecho otros colegas, la dimensión tradicional que la interacción entre demandas sociales de derechos y poderes públicos tiene en Argentina como resultado del aprendizaje de formas y medios de acción durante los primeros años de la democracia. Rastrearé su singularidad relativa en relación con trayectorias y patrones institucionales observables en otros países de la región. Finalmente, haré mención a algunos de los efectos e impactos que la incidencia legal positiva de derechos ha tenido en las formas y contenidos de la democracia.

## **Procesos**

Internacionalismo jurídico e invocación de derechos se fueron articulando desde los años ochenta, dando impulso a un tipo de reclamo colectivo de derechos, mediante su activación. En el inicio del gobierno democrático, el patrón internacional de los derechos humanos, que había sido importado al ámbito local como marco insurgente para enfrentar lo actuado bajo la dictadura militar, se estableció como límite tanto de la acción estatal como de la acción social contenciosa. La productividad del derecho internacional de los derechos humanos sería no obstante, también otra, ligada a su potencial, dado que rápidamente permitiría incorporar nuevos reclamos y representaciones como derechos exigibles, a través de acciones colectivas incidentes. Un primer movimiento expansivo de este tipo, “por arriba” y “por abajo”, se produjo en los primeros años de la democracia. Por entonces, la firma de un conjunto de tratados internacionales de derechos humanos aumentó los derechos disponibles en el sistema jurídico argentino y

posibilitó la inscripción de nuevas demandas, dando inicio a acciones de lobby para el reconocimiento legal de derechos, como fue principalmente el caso del movimiento de mujeres, que también participaba en la esfera transnacional e importaba principios internacionales. Con asiento en la nueva noción de igualdad de trato o antidiscriminatoria, por esos años se lograron importantes enmiendas al derecho interno, que proporcionaron nuevos pisos legales de equiparación civil y política entre las mujeres y los varones.

Sin dudas, fue la reforma constitucional de 1994 la que profundizó este giro jurídico y activista al incorporar nuevos derechos en forma expresa y una serie de tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional a la carta magna, junto a la posibilidad de presentar reclamos colectivos por la vía judicial. En el escenario político-económico de los años noventa, este proceso tuvo algunos efectos paradójicos. Por lo pronto, las nuevas cláusulas constitucionales de inclusión no fueron guía de la política pública y tampoco marco de interpretación o acción para el movimiento de contestación social a los efectos de esa política. Con excepción de los nuevos derechos de usuarios y consumidores, que comenzaron a ser movilizados en respuesta a la mercantilización de servicios públicos, las acciones sociales y sociolegales tomaron un sesgo marcadamente defensivo de derechos adquiridos amenazados. En particular, las innovaciones constitucionales permanecieron ajenas a la protesta social, en un momento en que junto con la masificación del desempleo, el retroceso de la acción sindical y el retiro del Estado atentaban con horadar la idea misma de derechos sociales en el horizonte político de la movilización colectiva<sup>2</sup>. En rigor, con la reforma constitucional se expandieron las organizaciones formalmente dedicadas a la defensa y el litigio de derechos, incluyendo una ampliación de la agenda inicial hacia la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Pese al crecimiento paralelo de la protesta social y de las organizaciones de derechos, su confluencia en un contexto de crisis no implicó la gestación de un marco de interlocución entre ambas, como sí había ocurrido en el derrotero entre la dictadura y la democracia.

De regreso al nuevo milenio, movimientos y grupos sociales emergentes de luchas políticas que confrontan distintos procesos y actores políticos, económicos y culturales, recurren a la Constitución reformada —y otras nuevas constituciones locales— para dotar de existencia social y política a valores que son afines a sus aspiraciones colectivas. Tales actores no participaron, al menos no directamente, de la definición constitucional de dere-

---

<sup>2</sup> Corresponde aquí señalar la excepcional contribución de la CTA y el Frente Nacional contra la Pobreza en el diseño y la propuesta de una política de inclusión o ingreso social, presentada en 2001, antecedente pionero de la actual Asignación Universal por Hijo para Protección Social, vigente desde 2009.

chos y tales derechos, que refractan distintas luchas llevadas a cabo en otros tiempos y ámbitos, no siempre satisfacen o se ajustan a las expectativas normativas que fueron emergiendo en el seno de los nuevos conflictos. No obstante, existe una apropiación de enunciados jurídicos para el campo de lucha que transforma la acción contenciosa en dirección a la consagración de derechos.

### **Repertorios, patrones**

La dinámica de creación de derechos iniciada en los primeros años de la democracia recuperada contrasta con el contemporáneo proceso transicional en Brasil, en cuyo transcurso la politización de diversos asuntos a través del surgimiento de distintos movimientos sociales desembocó en una dinámica de “invención de derechos”, en la expresión de Evelina Dagnino, y participación social en la elaboración de una nueva Constitución en 1988. El punto aquí, no obstante, es entrever que, como consecuencia del modo como movimientos sociales (diferentes) y derechos se combinaron, dando entidad a distintos arreglos institucionales, éstos imantaron el desarrollo posterior de relaciones entre sociedad y Estado, en la práctica de dar vida a los derechos. Como es consabido, la intervención de la justicia para resolver la cuestión de las violaciones a los derechos humanos en Argentina, el aprendizaje que ello supuso en términos de uso del derecho para peticionar a las autoridades, junto a la conformación de una comunidad sociolegal activista en materia de derechos humanos y la renovación de la estructura normativa del Estado a través de los tratados, todo ello cimentó un cambio de comportamiento en la lucha política, producto, en los términos de Tilly (2008: 94), “de cambios en la estructura de oportunidad política [y legal], los modelos de acción disponibles y las conexiones entre distintos actores [jurídicos y sociales]”. De manera diferencial, en aquella y otras experiencias de la región, los derechos se vincularon a distintas versiones de la “democracia participativa”. Así, se edificaron canales de interacción y concertación entre la sociedad y el Estado en Brasil, como es el caso de los consejos sectoriales federales y los presupuestos participativos locales y, de distinta manera en Uruguay, donde el uso de los plebiscitos se expandió, como estrategia también de la sociedad civil, para discutir derechos y definir su alcance. Tentativamente, una política (de exigibilidad directa) de derechos, fundamentalmente estructurada a través del aprendizaje de nuevos medios de acción y nuevas conexiones entre actores, sociales y jurídicos, jugaría un papel preponderante en Argentina, del mismo modo como instituciones deliberativas/participativas serían llamadas a tener un rol articulador en el

procesamiento de demandas por derechos en otras experiencias de la región.

### **Efectos, impactos**

No todas las acciones orientadas a dar existencia legal y social a los derechos alcanzan su cometido, aun así, cuando los derechos entran a formar parte de la política pública no siempre se transforman en obligaciones de cumplimiento y, otras veces, éstas resultan tergiversadas en su aplicación en razón de la redistribución de cargas que imponen. No obstante, en la medida que los actores sociales han logrado incidir positivamente en los poderes públicos, a través de la movilización legal y experta, esta forma de intervención política ha tenido otro tipo de consecuencias: por un lado, alterando la relación entre derechos y política o, mejor dicho, entre la política de derechos sostenida desde los movimientos y actores incidentes y las dinámicas partidarias y electorales de la democracia, en tanto generadoras de los derechos; por otro lado, impulsando una renovación de la narrativa democrático-comunitaria, a través de la (nueva) semántica constitucional.

Disposiciones legales que crearon derechos nuevos, como por ejemplo la ley de glaciares<sup>3</sup> o la ley de matrimonio igualitario, en tiempos recientes generaron alineamientos parciales, a favor y en contra de las reformas, dentro de las bancadas parlamentarias y votaciones transversales a las fuerzas políticas en las cámaras legislativas. Un primer efecto de la movilización sociolegal en las formas de la democracia es el mayor desacople entre la representación partidaria, como forma de agregación de las preferencias, y un tipo de deliberación institucionalmente mediada, apoyada en razones legales, conocimientos científico técnicos y expresiones testimoniales que da lugar a decisiones basadas en voces autorizadas y votos de libre conciencia de parte de los representantes políticos. Un segundo efecto resuena sobre una aspiración cara a distintos colectivos que han venido reclamando su puesta en marcha en respuesta a la crisis política del cambio de siglo. La argumentación de reclamos como derechos indisponibles o que se desprenden del mandato constitucional —y los tratados internacionales de derechos humanos—, fue desplazando asimismo el recurso a las consultas ciudadanas, como método “más democrático”, superador del canon represen-

---

<sup>3</sup> La Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y el Ambiente Periglacial, sancionada en 2010, consagra como “bienes públicos” a los servicios ambientales que los mismos prestan y ordena la realización de un inventario nacional de glaciares a fin de determinar las áreas de recarga hídrica protegidas (de la realización de distintas obras y actividades).

tativo en la toma de decisiones. En algunos casos por efecto de una decisión estratégica, en otros casos producto del aprendizaje social, la participación ciudadana fue perdiendo peso y sustancia toda vez que podía efectivamente desvirtuar el sentido o restringir el alcance de reclamos cuya legitimidad se encuentra asegurada en la propia normativa estatal.

Por último, el despliegue de un activismo sociolegal apoyado en principios y derechos que están en la Constitución, ha permitido traducir como valores de la democracia el proceso de individuación y pluralización de lo social de la que Argentina es parte. De su movilización provienen la redefinición de la igualdad, alrededor del eje normativo de la autonomía personal, pero también en orden a permitir condiciones para su desarrollo, patrón desde el que es entendida la exigibilidad de derechos sociales en la jurisprudencia más joven, junto a la activación y defensa de derechos atingentes a la diversidad social y cultural, entre otros. En consecuencia, no se trata exactamente de un proceso a través del cual se han ido generando nuevos contenidos (fragmentarios) a la democracia, sino de la gestación de una de sus posibles gramáticas, una nueva vertebración entre principios —y nuevos valores— que transforman el sentido de comunidad.

## Bibliografía

- Alvarez, Sonia E. (1993). “*Deepening Democracy: Popular Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil*”, en Fisher, Robert y Joseph Kling, *Mobilizing the Community. Local Politics in the Era of Global City*, California, Sage.
- Avritzer, Leonardo (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Barrancos, Dora (2007). “Transición democrática y traspíe neoliberal. Avances (y algunos retrocesos) de los derechos femeninos”, en Barrancos, Dora, *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Bercovich, Luciana, Mariel Acosta, Mauro Chelillo y Celina Giraudy (2013). “Desde el barrio hasta el juicio, construcción comunitaria, incidencia institucional y litigio para la efectividad del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires”, en Bercovich, Luciana y Gustavo Maurino (coords.), *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba.
- Bidart Campos, Germán J. (2004). “El artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional”, en Abregú, Martín y Christian Courtis, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires, Ediciones del Puerto-CELS.
- Carrasco, Maximiliano (2011). “El matrimonio igualitario en el parlamento argentino. Antecedentes parlamentarios. Los proyectos que se convirtieron en ley. El

- tratamiento en ambas Cámaras y las votaciones”, en Solari, Néstor y Carolina Von Opiela (dirs.), *Matrimonio entre personas del mismo sexo. Ley 26.618. Antecedentes, implicancias. Efectos*, Buenos Aires, La Ley.
- Clérico, Laura (2010). “El matrimonio igualitario y los principios constitucionales estructurantes de igualdad y/o autonomía”, en Pecheny, Mario et al. (coords), *Matrimonio igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas*, Buenos Aires, Eudeba.
- Cheresky, Isidoro (2010). “Representación institucional y autorepresentación ciudadana en la Argentina democrática”, en Cheresky, Isidoro (comp.), *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Buenos Aires, Manantial/CLACSO.
- Christel, Lucas (2012). “Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)”, Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad Nacional de San Martín.
- Dagnino, Evelina (2004). “Confluencia perversa, desplazamientos de sentido, crisis discursiva”, en Grimson, Alejandro (comp.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO.
- Delamata, Gabriela (2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba.
- Delamata, Gabriela (2013). “Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de sustentabilidad fuerte en el sector extractivista megaminero”, en *Revista de Sociología Entramados y Perspectivas*, Vol. 3, N° 3, Buenos Aires, UBA.
- Delamata, Gabriela, Alejandro Sehtman y M. Victoria Ricciardi (2013). “Actores populares y hábitat. Efectos e impactos del activismo judicial en las villas de la Ciudad de Buenos Aires”, mimeo, PICTO-CIN 0051, Buenos Aires.
- Di Marco, Graciela (2006). “Movimientos sociales y democratización en Argentina”, en Maier, E. y N. Lebon (comps.), *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, México D.F., UNIFEM-Lasa-Siglo XXI.
- Fernández Valle, Mariano (2010). “Después del matrimonio igualitario”, en Pecheny, Mario et al. (coords), *Matrimonio igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas*, Buenos Aires, Eudeba.
- Filippini, Leonardo (2011). “La persecución penal en la búsqueda de justicia”, en CELS/ICTJ, *Hacer justicia. Nuevos debates sobre el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gargarella, Roberto (2010). “Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín”, en Gargarella, Roberto, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Hagopian, Frances (2011). “Paradoxes of Democracy and Citizenship in Brazil”, en *Latin American Research Review*, Vol. 46, N° 3.

- Hiller, Renata (2010). “Matrimonio igualitario y espacio público en Argentina”, en Pecheny, Mario et al. (coords), *Matrimonio igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas*, Buenos Aires, Eudeba.
- Hiller, Renata (2011). “Parlamentos. Tensiones en torno a la representación en el debate sobre el matrimonio gay-lésbico”, en Gutiérrez, María Alicia (comp.), *Voces polifónicas. Itinerarios de los géneros y las sexualidades*, Buenos Aires, Godot.
- Jelin, Elizabeth (2005). “Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad”, en Suriano, Juan (dir.), *Dictadura y democracia (1976-2001). Nueva Historia Argentina*, Tomo 10, Buenos Aires, Sudamericana.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998). *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Landi, Oscar e Inés González Bombal (1995). “Los derechos en la cultura política”, en Acuña Carlos H. et. al., *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Lipszyc, Cecilia (2005). “Los feminismos en la Argentina (1983-2004)”, en Femenías, María Luisa (comp.), *Perfiles del feminismo iberoamericano*, Vol. 2, Buenos Aires, Catálogos.
- Lissidini, Alicia (2012). “Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos”, Trabajo presentado al Seminario General de Investigación de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Maurino, Gustavo (2009). “Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente”, en Arnson, C. et al. (comps.), *La nueva izquierda en América Latina. Derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Washington D.C., Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars - Universidad Torcuato Di Tella - CELS.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.
- Merlinsky, Gabriela (2010). “La acción ambiental en Argentina: ¿nuevas ciudadanías?”, Ponencia presentada en el Environment and Citizenship in Latin America Workshop, Simon Fraser University, Canadá, 24-25 de abril.
- Novaro, Marcos (2011). “La visita de la CIDH”, en Novaro, Marcos, *Cables secretos. Operaciones políticas en la Argentina de los setenta*, Buenos Aires, Edhasa.
- Offe, Claus (2011). “Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalized?”, en *Czech Sociological Research*, Vol. 47, N° 3, Praga.
- Pecheny, Mario (2010). “Parece que no fue ayer: el legado político de la Ley de Divorcio en perspectiva de derechos sexuales”, en Gargarella, Roberto, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Pereyra, Sebastián (2008). *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional - Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Petracci, Mónica y Mario Pecheny (2007). *Argentina. Derechos humanos y sexualidad*, Buenos Aires, CEDES-CLAM.
- Puga, Mariela (2012). *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*, Buenos Aires, Clacso.
- Santos, Boaventura de Souza y César Rodríguez Garavito (eds.) (2007). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona, Anthropos.
- Schuster, Federico (2005). “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, en Schuster, Federico, Francisco Naishtat, Gabriel Nardacchione y Sebastián Pereyra (comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.
- Smulovitz, Catalina (2008a). “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 189-190.
- Smulovitz, Catalina (2008b). “Organizaciones que invocan derechos. Sociedad civil y representación en Argentina”, en *POSTData*, N° 13, Buenos Aires.
- Tilly, Charles (1984). “Les origines du répertoire de l’action collective contemporaine en France et en Grande- Bretagne”, en *Vingtième Siècle, Revue d’Histoire*, N° 4.
- Tilly, Charles (2008). *Contentious Performances*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Palabras clave**

movimientos sociales – activismo – derechos – repertorios de contienda política – Estado

**Key words**

social movements – activism – rights – political dispute assortments – state



# **Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013**

**RICARDO A. GUTIÉRREZ**

Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
newgutix@gmail.com

**FERNANDO ISUANI**

Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina  
fisvani@ungs.edu.ar

## **Introducción**

El 21 de mayo de 1972, Juan Domingo Perón difundió, desde su exilio en Madrid, el “Mensaje a los pueblos y los gobiernos del mundo”. En ese mensaje, Perón instaba a tomar conciencia sobre “la marcha suicida que la humanidad ha emprendido mediante la contaminación del medio ambiente y la biósfera, la dilapidación de los recursos naturales”. Consecuente con ese llamado, al ganar las elecciones y asumir la presidencia un año después, creó la primera secretaría ambiental nacional: la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH). Esto ocurría al mismo tiempo que los países noroccidentales creaban sus primeras agencias ambientales —la primera secretaría ambiental británica fue creada en 1971 y la renombrada agencia ambiental estadounidense en 1972—. Pero la acción pionera de Perón perdió fuerza, en parte, con su propia muerte en 1974 y, centralmente, con el golpe de 1976. La dictadura militar desmanteló la secretaría ambiental de 1973 y sepultó todas las iniciativas legislativas del gobierno peronista.

En 1983, la cuestión ambiental no fue ajena a la plataforma de campaña de la Unión Cívica Radical. No obstante, la agenda postdictadura llevó a que no se produjeran grandes adelantos en materia de política ambiental bajo del gobierno de Raúl Alfonsín. El primer avance destacable tuvo lugar recién en 1991 con la recreación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH) bajo la presidencia de Carlos Menem. A partir de entonces, la política ambiental nacional siguió, con avances y retrocesos, un lento camino incremental.

A cuarenta años de la iniciativa pionera de Perón y a treinta años del último retorno a la democracia, el balance de la trayectoria de la política ambiental nacional arroja luces y sombras. Para hacer ese balance, distingui-

remos tres aspectos de las políticas ambientales: el derrotero de la secretaría ambiental nacional, la consagración constitucional de los derechos ambientales y la sanción e implementación de la nueva legislación ambiental. Paralelamente, analizaremos brevemente la trayectoria del ambientalismo social bajo democracia y su relación con la política ambiental.

### **Derrotero de las secretarías ambientales**

Durante los primeros años de Alfonsín, las competencias ambientales fueron distribuidas entre secretarías dispersas en tres ministerios. En 1987, año de la publicación del influyente Informe Brundtland, el gobierno nacional avanzó con la creación de la Subsecretaría de Política Ambiental (SPA) bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia. En 1989, ya en las postrimerías del gobierno de la UCR, la SPA fue sustituida por la Comisión Nacional de Política Ambiental (CNPA), siempre bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia. Luego de dos años en los cuales la CNPA (transferida al Ministerio de Salud y Acción Social) continuó en el mismo letargo que en los años anteriores, el presidente Carlos Menem, electo en 1989, decidió crear en 1991 la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH). La nueva secretaría, dependiente directamente del presidente de la Nación, concentró funciones hasta entonces dispersas en varias organizaciones ejecutivas.

La creación de la nueva secretaría respondía a la decisión presidencial de dar respuesta a estímulos internacionales (Acuña, 1999; Hochstetler, 2003; Díaz, 2006; Estrada Oyuela, 2007; Bueno, 2010). La SRNAH surgió mientras se organizaba la Conferencia Río 92 y su creación constituyó de hecho un modo de prepararse para esa conferencia. El gobierno de Menem buscaba adaptarse a un nuevo paradigma ideológico y normativo internacional centrado en el concepto de desarrollo sostenible. Todo ello puede ser interpretado como un capítulo más del esfuerzo del entonces presidente por ajustarse a la agenda de los organismos internacionales. En cualquier caso, es claro que en esos años la política ambiental respondía a la expectativa de obtener préstamos multilaterales y fondos de cooperación internacional sujetos a la adopción del nuevo paradigma. La misma secretaría recibió un préstamo del BID por 30 millones de dólares para ejecutar el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (Prodia) con el objetivo de fortalecer el marco legal y la estructura organizacional de las agencias ambientales nacionales y provinciales.

La SRNAH (en 1996 rebautizada como Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible, SRNDS) estuvo bajo la conducción de María

Julia Alsogaray. Ni el presidente Menem ni la secretaria Alsogaray tenían una agenda ambiental clara más allá de predicar la adopción de una versión del paradigma de desarrollo sostenible que priorizaba los mecanismos de mercado frente a la intervención estatal o la participación de la sociedad civil. Quizá el rasgo más destacado de la gestión de Alsogaray al frente de la secretaría ambiental fueron las denuncias mediáticas y judiciales por malversación de fondos. Pese a ello, analistas y funcionarios del sector señalan que, bajo la gestión de Alsogaray, el área ambiental nacional resultó organizacionalmente fortalecida debido a la concentración de funciones y a la mayor disponibilidad de recursos.

La SRNAH/SRNDS creada por Menem corrió una suerte parecida a su homónima de 1973. El gobierno de Fernando De la Rúa bajó de rango a la secretaría ambiental, convirtiéndola, con el nombre de Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, en una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social. La nueva secretaría perdió varias de las funciones que la SRNAH/SRNDS había concentrado bajo el gobierno de Menem. Fuera del posible desinterés del nuevo presidente por el tema, una razón que explicaría la decisión de desjerarquizar la secretaría ambiental parecería ser la identificación, por parte del gobierno de la Alianza, de la SRNAH/SRNDS como un símbolo emblemático del desprestigiado gobierno de Menem y de su no menos desprestigiada secretaria Alsogaray (Estrada Oyuela, 2007: 34).

El presidente Eduardo Duhalde mantuvo la secretaría ambiental bajo el Ministerio de Desarrollo Social, rebautizándola como Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). Nombró como su titular a Carlos Merenson, un ingeniero forestal que formaba parte del cuerpo técnico de la secretaría ambiental desde su creación en 1991.

En los comienzos del gobierno de Néstor Kirchner la política ambiental siguió bajo la órbita de la SAyDS, ahora dependiente del Ministerio de Salud. En una primera etapa, la política ambiental no parecía despertar mucha preocupación en el presidente Kirchner. Eso cambió en 2006 cuando la cuestión cobró repentino interés a raíz del conflicto por la construcción de pasteras en el río Uruguay (Alcañiz y Gutiérrez, 2009; Gutiérrez y Almeida, 2011). En respuesta a ese conflicto, Kirchner reemplazó al entonces secretario ambiental (Atilio Savino) por Romina Picolotti, una abogada que presidía la ONG Centro de Estudios de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha) y que asesoraba al gobierno de la provincia de Entre Ríos y a la propia Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualguaychú en torno al conflicto de las pasteras. Además, Kirchner colocó la secretaría bajo dependencia directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros. De ese modo, la secretaría recuperaba el rango de ministerio que había tenido bajo el gobierno de Menem. Los fondos presupuestarios de la secretaría se multiplicaron ampliamente y la

agenda de programas nacionales alcanzó mayor diversificación y visibilidad.

Con el nombramiento de Picolotti, Kirchner buscaba apaciguar a los asambleístas de Gualaguaychú y capitalizar la alta repercusión del conflicto. Luego de que menguara la intensidad del conflicto, la sucesora de Kirchner, su esposa Cristina Fernández de Kirchner, desplazó a Picolotti de la secretaría. Picolotti era acusada por el propio oficialismo de irregularidades en la contratación de personal de la secretaría. Pero su desplazamiento tuvo más que ver con tensiones entre la agenda de la Secretaria y la de la presidenta Fernández de Kirchner. El punto culminante de esas tensiones giró en torno a la política minera. La Presidenta buscó reasegurar la separación entre la política minera y la política ambiental que primaba desde los años 1990. En un principio, Picolotti acató esa decisión. Pero cuando el Congreso debatió y aprobó la primera ley de protección de glaciares, Picolotti manifestó públicamente su apoyo a la ley. Ese apoyo terminó de decidir su desplazamiento.

Los dos sucesores de Picolotti (Homeró Bibiloni y Juan José Mussi) concentraron la mayor parte de su energía en el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, cuya autoridad de cuenca (Acumar) preside formalmente el secretario ambiental nacional. Puede interpretarse que, de ese modo, la secretaría ambiental busca no involucrarse con temas que puedan entrar en conflicto con otros objetivos del gobierno nacional, tales como el desarrollo de la minería y la producción de soja.

### **Consagración de los derechos ambientales**

El legado en materia ambiental más importante del gobierno de Carlos Menem fue la incorporación de los derechos ambientales en la Constitución Nacional. Menem se propuso reformar la Constitución para habilitar la reelección presidencial y contaba con la mayoría parlamentaria especial requerida para declarar la necesidad de la reforma. Pese a ello, buscó un acuerdo con Raúl Alfonsín, líder del principal partido de la oposición, con el propósito de otorgar mayor legitimidad a la reforma (Acuña, 1995; Smulovitz, 1995). De esa búsqueda surgió el Pacto de Olivos firmado el 14 de noviembre de 1993 entre ambos líderes.

El pacto incluía el listado de temas que podrían ser tratados durante la Convención Constituyente para su posterior incorporación en la Constitución. De ese modo, Menem se garantizaba el apoyo del principal partido de oposición para su proyecto reeleccionista y Alfonsín conseguía introducir en la Constitución varios de los temas recomendados en 1986 por el Consejo para la Consolidación de la Democracia. Entre esos temas se encontraban

los nuevos “derechos sociales”, los que incluían el derecho a la “preservación del medio ambiente”. La preservación del ambiente fue introducida, en efecto, entre los temas para el debate constituyente por la ley de 1993 que habilitó la reforma. Se gestaba, de ese modo, el artículo 41 de la Constitución reformada. Así, provocado por el afán reeleccionista de Menem, el Pacto de Olivos permitió que ideas que habían empezado a plasmarse en el marco del debate por la reforma constitucional de los años ‘80 encontraran su camino hacia la consagración constitucional una década después.

El artículo 41° establece el “derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”, correspondiendo “a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Este derecho es acompañado por una serie de “derechos procedimentales” (Hiskes, 2009) instituidos en el artículo 41° y en otros artículos. Esos derechos procedimentales incluyen: derecho a la educación y la información ambientales; derecho a la reparación de acuerdo con los procedimientos legales establecidos; derecho al recurso de amparo (demanda judicial expedita para la protección constitucional de derechos y garantías); derecho a la acción colectiva (las demandas judiciales pueden ser presentadas por aquellos afectados directamente por la contaminación o riesgos ambientales, por el Defensor del Pueblo de la Nación o por asociaciones civiles que representen intereses difusos). Además, la Constitución reformada, mediante sus artículos 41° y 124°, distribuye las competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado nacional y las provincias. El Estado nacional debe establecer los presupuestos mínimos de protección y las provincias deben sancionar legislación complementaria y ejecutar la política ambiental, toda vez que pertenece a ellas el dominio originario de los recursos naturales.

### **La nueva legislación ambiental**

Una vez consagrados constitucionalmente los derechos ambientales, el principal desafío normativo consistía en definir los “presupuestos mínimos de protección”. La figura de presupuesto mínimo era novedosa y al comienzo no había mucho acuerdo entre los expertos sobre qué quería decir. La complejidad de definir un concepto nuevo se amplificaba por la necesidad de fijar el límite entre la soberanía provincial y la soberanía nacional en un contexto en el cual la Constitución reformada había consagrado el dominio y la primacía ejecutiva de las provincias sobre los recursos naturales.

Entre 1994 y 2001 no se sancionó ninguna ley que definiese o tratase sobre los presupuestos mínimos de protección. Pese a su carácter provisorio, fue el gobierno de Eduardo Duhalde el que impulsó la postergada producción de la legislación ambiental. Para ello, fueron claves los vínculos entre el secretario ambiental Merenson y dirigentes políticas cercanas al presidente, en particular Mabel Müller, quien fue la impulsora de varios proyectos que acabaron convirtiéndose en ley.

En 2002 fue sancionado un paquete de leyes cuya pieza central era la Ley General del Ambiente (Ley 25675/02). El paquete se completaba con las siguientes normas: Ley 25612/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Especiales; Ley 25670/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de PCB; Ley 25688/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas.

La ley general del ambiente fija los principios de la política ambiental nacional y define, en su artículo 6°, el concepto de presupuesto mínimo del siguiente modo:

Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

A la vez que establece que los presupuestos mínimos deben ser uniformes para todo el territorio nacional, la ley general del ambiente refuerza la primacía de las provincias en la aplicación de la política ambiental al crear el Sistema Federal de Coordinación Interjurisdiccional y establecer como autoridad máxima del sistema al Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema). La presidencia del Cofema, a diferencia de otros consejos federales, no es ejercida por el representante del gobierno nacional sino por un representante provincial elegido por sus pares.

Al comienzo del gobierno de Néstor Kirchner se sancionaron dos nuevas leyes ambientales: Ley 25831/03, Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, y Ley 25916/04, Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios. Las próximas leyes de presupuestos mínimos serían sancionadas recién bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: Ley 26331/08, Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, y Ley 26639/10,

Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial. A diferencia de las anteriores, estas dos últimas leyes fueron sancionadas en el marco de un intenso debate público, en el cual se expresaban claramente nuevas demandas sociales de protección ambiental.

### **Ambientalismo social**

Las organizaciones sociales ambientalistas creadas antes de 1983 eran escasas. Con el retorno a la democracia se dio un proceso de intensa creación de organizaciones no gubernamentales vinculadas con el ambiente (Aguilar, 2002). En 1984, se llevó adelante la primera reunión nacional de ONG ambientalistas en Alta Gracia (Córdoba), de la cual participaron representantes de más de 80 organizaciones de todo el país. Ello expresaba la rapidez con que surgían organizaciones sociales ambientalistas bajo la nueva democracia. El crecimiento de esas organizaciones seguiría una tendencia expansiva durante las dos décadas siguientes. Varios factores domésticos y externos favorecían esa expansión (Aguilar, 2002). Entre ellos, debe destacarse la consagración constitucional de los derechos ambientales, los cuales brindaron a las organizaciones ambientales nuevos recursos para la persecución de sus objetivos. Esos recursos fueron pronto utilizados por organizaciones ya establecidas como Greenpeace Argentina o Fundación Vida Silvestre. Con todo, durante las dos primeras décadas democráticas, el ambientalismo social tendría poco contacto con, o escaso impacto en, la política estatal. Ello cambiaría en la década siguiente con la expansión de organizaciones ambientales que se diferenciarían de las anteriores por su formato organizacional y por sus formas de interacción con el Estado.

Con el cambio de milenio, continuó el crecimiento de organizaciones ambientales pero lo más destacado de esta última década ha sido la expansión de nuevas formas de organización social que se aproximan a las denominadas “organizaciones de base”, en contraposición a las “organizaciones no gubernamentales” o “profesionales” (Bryant y Bailey, 1997; Reboratti, 2000, 2012). Estas nuevas organizaciones se distinguen de las típicas ONG tanto por su formato organizacional (horizontalidad de las decisiones y trabajo voluntario) como por recurrir a las herramientas propias de los movimientos sociales (movilización y protesta) para expresar sus demandas ante el Estado. Estas nuevas organizaciones componen actualmente, junto con las organizaciones de tipo más profesional, el heterogéneo universo de las organizaciones ambientales argentinas.

Para datar la emergencia de las nuevas organizaciones ambientales y de su impacto en la política ambiental, puede establecerse como acontecimien-

to bisagra la resistencia contra la instalación de una mina de oro en la localidad patagónica de Esquel (Chubut) en 2002-2003 (Reboratti, 2007, 2008; Svampa, Solá Álvarez y Bottaro, 2009). Fue la primera vez que demandas sociales expresadas de modo contencioso por una organización de base cambiaron el rumbo de una política estatal (en este caso, provincial), dejando un legado tanto para futuras movilizaciones sociales como para las empresas y las organizaciones estatales.

Tras los logros de la protesta de Esquel surgirían en distintos puntos del país asambleas de vecinos, asambleas ciudadanas o figuras similares para posicionarse contra la minería a cielo abierto, el uso del glifosato u otros problemas. Esas organizaciones incluso llegarían a formar redes entre sí. Pero un caso se destacaría de todos los demás por su alto impacto en la política nacional: el conflicto por las pasteras del río Uruguay (Alcañiz y Gutiérrez, 2009; Gutiérrez y Almeira, 2011).

Tanto en el caso de las pasteras como en múltiples protestas contra la minería a cielo abierto, el derecho al ambiente sano y el aparato legal a él asociado se convirtieron en un marco de referencia y en herramientas que las nuevas organizaciones de base utilizaron para construir y expresar sus reivindicaciones. Pero probablemente el caso que más vívidamente mostró la fertilidad de los nuevos recursos legales a la hora de plantear demandas ambientales haya sido el caso Matanza-Riachuelo (Merlinsky, 2009). No se trató de una protesta social llevada a cabo por organizaciones de base sino de un litigio judicial con participación de organismos estatales de control (Defensoría del Pueblo de la Nación y Corte Suprema de Justicia de la Nación) y organizaciones sociales de distinto tipo. Sin embargo, este caso se alinea con los anteriores en el recurso a las nuevas herramientas legales para forzar a las autoridades estatales (fundamentalmente, ejecutivas) a tomar a un curso de acción. La mayoría de los activistas ambientales (profesionales o de base), al igual que muchos funcionarios públicos, reconocen hoy día el impacto del caso Matanza-Riachuelo tanto en la amplificación pública de los derechos ambientales como en la política ambiental.

Sería exagerado afirmar que el nuevo ambientalismo social cambió el rumbo de la política ambiental del país. Sin embargo, es evidente que obligó al Estado (en sus tres niveles) a prestar más atención a las demandas y posiciones de las organizaciones ambientalistas. En el nivel nacional, el impacto del ambientalismo social en la política ambiental puede apreciarse tanto en el plano normativo (sanción de la ley de bosques nativos de 2008 y de la ley de protección de glaciares de 2010) como en el organizacional (rejerarquización de la Sayds y creación de la Acumar, ambas en 2006).

## ¿Hacia una política de Estado?

La expansión, diversificación y mayor impacto del ambientalismo social son expresión de una nueva agenda ambiental. Si bien no puede decirse que la cuestión ambiental sea hoy día una prioridad de primer orden, es innegable que tiene una fuerte presencia en el debate público (tal como se expresa, por ejemplo, en los medios de comunicación) y que constituye una preocupación generalizada entre actores estatales y sociales. Unos y otros no acuerdan necesariamente sobre qué debería hacerse. Pero, tanto en el ámbito estatal como en el social, cada vez son más quienes entienden que la cuestión ambiental requiere ser objeto de política pública.

Es indudable que, especialmente a partir de 1994, se ha avanzado mucho desde el punto normativo. Los derechos ambientales introducidos en la Constitución reformada y los principios establecidos mediante la ley general del ambiente de 2002 han ofrecido un nuevo marco tanto para las políticas públicas como para la movilización social. En lo que respecta a la legislación sectorial, aún falta legislar algunas áreas (tales como la evaluación de impacto ambiental, la gestión de costas y la contaminación industrial), mientras que la legislación de otras (tales como la minería) ha quedado por fuera del nuevo marco normativo ambiental. Pese a ello, como ya vimos, se han sancionado varias leyes nacionales bajo el nuevo marco de los presupuestos de protección mínima.

Existe un acuerdo extendido entre expertos y ambientalistas en que el problema radica menos en la ausencia de normas ambientales y más en la falta de implementación y cumplimiento de las normas existentes. En algunos casos, la nueva ley todavía no fue reglamentada (v.g. gestión de aguas). En otros, fue reglamentada pero no implementada (v.g. glaciares). Y en otros fue implementada pero “por debajo” de los estándares establecidos por la nueva norma nacional (v.g. bosques nativos).

El problema de la baja implementación y falta de cumplimiento de la legislación ambiental involucra a los tres niveles de gobierno. Constitucionalmente, la aplicación de los presupuestos mínimos corresponde a las provincias, quienes pueden delegarla a su vez a los gobiernos municipales. Las provincias pueden establecer estándares ambientales más estrictos que los nacionales (en algunas provincias, ello sucede, notablemente, en el caso de la minería a cielo abierto). Pero la regla es que las provincias (y los municipios) tienden a “bajar” los estándares nacionales o simplemente a no cumplir la legislación nacional o, incluso, su propia legislación. En consonancia con ello, más que como arena de articulación de políticas ambientales, las provincias tienden a utilizar al Cofema como arena de veto de iniciativas del gobierno nacional, procurando también por esa vía “bajar” los presupues-

tos mínimos de protección ambiental u obstaculizar su implementación. Dada su dependencia normativa, financiera y/o política respecto de los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales tienen escaso margen de maniobra más allá de las iniciativas provinciales o nacionales.

Así las cosas, ¿cómo podría la política ambiental convertirse en una política de Estado, esto es, una política que cumple con sus objetivos declarados —tal como son formulados en la ley general del ambiente— a través de los sucesivos gobiernos? Una política de Estado requiere de “coherencia”, lo cual supone a su vez la subordinación de las diversas políticas en juego a una concepción estratégica de parte del Estado. Es claro que la política ambiental se encuentra lejos de mostrar ese atributo.

Señaladas las “limitaciones” de los gobiernos provinciales y municipales y del Cofema, nos queda volver la mirada sobre quién se supone debería ser la autoridad de aplicación de la legislación ambiental: la secretaría ambiental nacional. La inestabilidad burocrática que afectó a la secretaría ambiental a lo largo de los gobiernos que se sucedieron desde 1983 constituye una clara evidencia de la falta de una concepción estratégica en materia ambiental. A la fecha, por razones que no podemos tratar aquí en mayor detalle, la secretaría ambiental nacional presenta tres problemas principales: un enfoque muy restringido volcado a cuestiones urbanas (centralmente al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo), baja fortaleza burocrática y nulo poder de sanción.

Pese a los avances en materia legal y al desarrollo de un activo ambientalismo social, es claro que resulta necesario contar con una agencia ejecutiva nacional capaz de elaborar una estrategia de largo plazo y de sostener una política ambiental nacional que cumpla con sus objetivos declarados. Sin ello, y mientras los gobiernos de turno sigan viendo dónde ponen y qué hacen con “lo ambiental”, no será de extrañar que persistan y proliferen acciones contenciosas (i.e. protesta social y litigio judicial, c.f. Gutiérrez, 2010) para demandar al Estado el cumplimiento de su deber constitucional de proteger el derecho al ambiente sano. Máxime cuando escasean mecanismos e instancias formales de participación social en las decisiones vinculadas con la protección ambiental y cuando los propios derechos constitucionales y otras normas estatales favorecen los intereses y las visiones de quienes consideran que la protección ambiental merece ser objeto de movilización social y de litigio.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos (1995). "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)", en Acuña, Carlos (ed.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Acuña, Guillermo (1999). "Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990", Serie Medio Ambiente y Desarrollo Cepal, N° 20, diciembre.
- Aguilar, Soledad (2002). "Environmental Non-Government Organizations in Argentina", en *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 11, N° 2, julio.
- Alcañiz, Isabella y Ricardo Gutiérrez (2009). "From Local Protests to the International Court of Justice: Forging Environmental Foreign Policy in Argentina", en Harris, Paul G. (ed.), *Environmental Change and Foreign Policy*, Nueva York, Routledge Press.
- Bryant, Raymond y Sinèad Bailey (1997). *Third World Political Ecology*, Nueva York-Londres, Routledge Press.
- Bueno, María del Pilar (2010). "Política exterior y medio ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009", Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario.
- Díaz, Myriam del Valle (2006). "La política ambiental argentina: su errático desarrollo", en *Kairos. Revista de Ciencias Sociales*, Año 10, N° 18, noviembre.
- Estrada Oyuela, Raúl (2007). "La preocupación ambiental por el ambiente y la administración", en *Aportes para el Estado y la Administración Pública*, Año 13, N° 24.
- Gutiérrez, Ricardo (2010). "Theory and Praxis of Environmental Rights in Argentina", ponencia presentada en la XXIX International Congress of the Latin American Studies Association, Toronto.
- Gutiérrez, Ricardo y Gustavo Almeida (2011). "Global Production, Local Protest, and Environmental Foreign Policy: Argentina and the Uruguay River Pulp Mill Projects", en Heine, Jorge y Ramesh Thakur (eds.), *The Dark Side of Globalization*, Tokio, United Nations University Press.
- Hiskes, Richard (2009). *The Human Right to a Green Future*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hochstetler, Kathryn (2003). "Fading Green? Environmental Politics in the Mercosur Free Trade Agreement", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N° 4.
- Merlinsky, María Gabriela (2009). "Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina. Dos estudios de caso en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo", Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires-Universidad París VIII.

- Reboratti, Carlos (2000). *Ambiente y sociedad: concepto y relaciones*, Buenos Aires, Ariel.
- Reboratti, Carlos (2007). “Ambientalismo y conflicto ambiental en el Río Uruguay”, en Palermo, Vicente y Carlos Reboratti (eds.), *Del otro lado del río: ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires, Edhasa.
- Reboratti, Carlos (2008). “Environmental Conflicts and Environmental Justice in Argentina”, en Carruthers, David (ed.), *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice*, Cambridge-Londres, The MIT Press.
- Reboratti, Carlos (2012). “Socio-Environmental Conflict in Argentina”, en *Journal of Latin American Geography*, Vol. 11, N° 2.
- Smulovitz, Catalina (1995). “Constitución y poder judicial en la nueva democracia argentina: la experiencia de las instituciones”, en Acuña, Carlos (ed.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Svampa, Maristella, Marian Solá Álvarez y Lorena Bottaro (2009). “Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos. Entre el ‘efecto Esquel’ y el ‘efecto La Alumbreira’”, en Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.

**Palabras clave**

secretaría ambiental – derechos ambientales – ambientalismo social – democracia - Argentina

**Key words**

environment secretary – environmental rights – social environmentalism – democracy - Argentina

## **La representación política de las mujeres en el período democrático**

**MARIANA CAMINOTTI**

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

mariana.caminotti@hotmail.com

La vigencia de derechos, libertades y oportunidades para participar y afectar las decisiones políticas es un atributo clave de la democracia (Dahl, 2008). A pesar de ello, existen barreras discriminatorias que les impiden a ciertos grupos la participación justa e igual en el proceso político (Levine y Molina, 2007, 2011). Una de las desigualdades políticas más universales se basa en la condición de género. En promedio, ocho de cada diez bancas en los parlamentos son ocupadas por hombres, lo que evidencia un déficit en el acceso igualitario a las instituciones.

En tres décadas de democracia, el Congreso argentino pasó de ser una institución caracterizada por una clara subrepresentación de las mujeres a ser una de las legislaturas con mayor presencia de mujeres del mundo. Al observar el número de diputadas y de senadoras nacionales (37 y 39 por ciento en 2013), Argentina se ubica por delante de la mayoría de los países latinoamericanos y aventaja a Estados Unidos (18 por ciento), el Reino Unido (22,5 por ciento) y Brasil (9 por ciento), por citar sólo algunos ejemplos<sup>1</sup>. Este avance en la representación descriptiva (Pitkin, 1985) de las mujeres es uno de los principales logros en igualdad de géneros que arrojan tres décadas ininterrumpidas de democracia en el país.

Además de su importancia intrínseca como señal de democratización, la inclusión de mujeres en el Congreso favoreció la ampliación de los derechos de las mujeres en diferentes campos de la vida social, mediante la incorporación de nuevas preocupaciones y miradas en la agenda legislativa nacional. En este sentido, las legisladoras dieron particular impulso a numerosas normas que subsanan situaciones de discriminación legal, pero la defensa y la promoción de los derechos humanos de las mujeres todavía enfrenta retos significativos, tanto en el Congreso como en el plano de la acción estatal.

Por otra parte, el uso de mecanismos efectivos de acción afirmativa en los procesos de selección de candidatos (ley de cupos) abrió oportunidades para la construcción de carreras políticas que eran atípicas no mucho tiempo atrás. Cristina Fernández de Kirchner —la primera presidenta electa de

---

<sup>1</sup> Datos de Inter-Parliamentary Union, [www.ipu.org/wmm-e/classif.htm](http://www.ipu.org/wmm-e/classif.htm).

la historia argentina—, Elisa Carrió —segunda candidata presidencial más votada en 2007—, Fabiana Ríos —primera gobernadora electa del país— y Margarita Stolbizer se transformaron en figuras conocidas desde el Congreso Nacional. No obstante, la participación de las mujeres en ámbitos institucionales relevantes dista de ser masiva y sugiere la persistencia de desventajas que producen desigualdad de géneros en el acceso y en el ejercicio del poder. Precisamente, la más plena participación de las mujeres en los cargos ejecutivos es una deuda pendiente en los tres niveles de gobierno (ELA et al., 2010).

En lo que sigue, propongo una discusión sobre la participación política de las mujeres a lo largo del período democrático que se inicia en 1983. En primer lugar, me interesa discutir por qué importa la presencia de mujeres en instituciones representativas, ya que esto no es obvio desde la óptica de la democracia liberal. En segundo lugar, voy a discutir algunas de las consecuencias del acceso de mujeres a cargos políticos (representación descriptiva) y de la actividad legislativa (representación sustantiva) en el Congreso argentino, señalando una serie de logros y retos pendientes en materia de género y representación política.

### **Las dos caras de la representación de las mujeres: estar y actuar**

Con frecuencia, los debates sobre la representación de las mujeres se enmarcan en una discusión más general sobre la democracia y la justicia. En este sentido, un argumento elemental es que la exclusión o subrepresentación de las mujeres lesiona la premisa de igualdad política (Phillips, 1995) y atenta contra la representatividad de las instituciones. Desde una perspectiva sustantiva (Pitkin, 1985) que se concentra en la actuación de los representantes, lo central del vínculo representativo es la responsabilidad de los funcionarios electos ante los ciudadanos, mientras que sus características personales (su sexo/género, edad, etcétera) no son relevantes.

En cambio, desde una perspectiva descriptiva —también denominada identitaria o social (Sartori, 1992)— la función principal de un representante no es actuar en nombre de alguien más sino sustituir y reflejar personas con características semejantes a las suyas. Desde esta óptica que asimila semejanza y representatividad, el aspecto más relevante de una institución legislativa es su composición social (Pitkin, 1985)<sup>2</sup>. Siguiendo a Phillips

---

<sup>2</sup> La dimensión descriptiva de la representación cobró relevancia al calor del cuestionamiento del principio de igualdad y neutralidad etnocultural del Estado liberal (Kymlicka, 1996), del desarrollo de los estudios feministas y de los planteamientos multiculturalistas (Martínez, 2004).

(1991), puesto que una porción considerable de los asuntos públicos se plantean con posterioridad a los comicios —y tomando en cuenta la existencia de asimetrías de información entre quienes ocupan cargos públicos y la ciudadanía—, las experiencias de los representantes (entre las cuales consideramos el ser mujer o varón) importan en la toma de decisiones políticas. Como lo plantea Young (2000), las mujeres comparten una posición estructural de desventaja social. En tal sentido, pueden tener discrepancias ideológicas e intereses diversos, pero comparten un conjunto de preocupaciones, supuestos y experiencias —una perspectiva social— que ofrece una base común para el razonamiento. De esta manera, la inclusión de mujeres en los procesos de deliberación y decisión permitiría incorporar perspectivas sociales silenciadas en el debate público.

A la luz de estas discusiones, una de las hipótesis más ampliamente difundidas en la literatura sobre género y representación política es la existencia de un vínculo entre la presencia de mujeres en las legislaturas (perspectiva descriptiva) y una mayor preocupación por mejorar la condición de las mujeres en la sociedad (representación sustantiva).

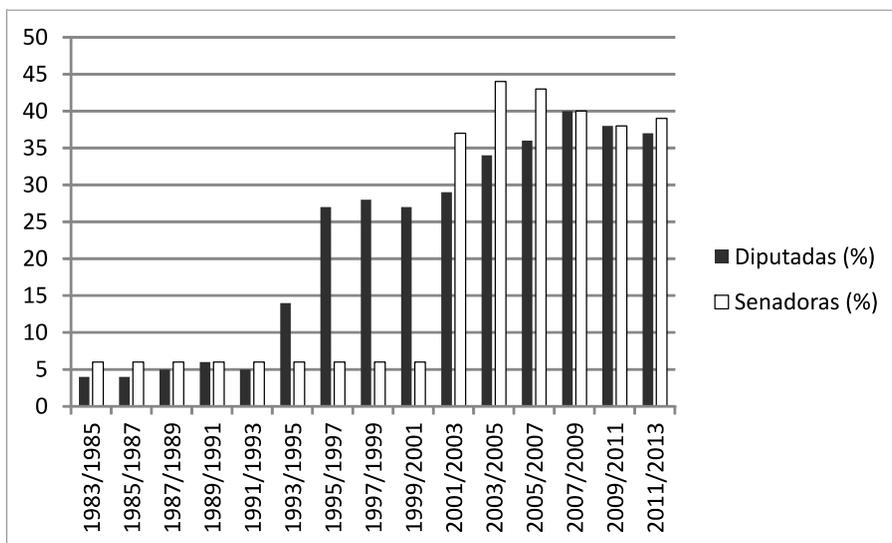
***La representación descriptiva:  
cuotas de género y acceso a las cámaras legislativas***

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín, el avance de los derechos de las mujeres tuvo su expresión en reformas de la legislación civil y familiar (como las leyes de patria potestad compartida y divorcio vincular) y en la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres (Cedaw). Con todo, aunque las mujeres se involucraron visiblemente en el ámbito público mediante una masiva participación en los partidos políticos y en los movimientos de derechos humanos (Marx, Borner y Caminotti, 2007), la década de la transición democrática estuvo caracterizada por la virtual ausencia femenina en los ámbitos de decisión.

En 1991, por iniciativa de mujeres activistas de la Unión Cívica Radical y del peronismo, Argentina fue pionera en el diseño de cuotas electorales que obligaron a incorporar candidatas en las listas de todos los partidos políticos. La Ley 24012 (de cupo femenino) fue determinante para ampliar la participación femenina en el Congreso y ubicó al país como un modelo para otros estados. En 1994, la reforma constitucional incorporó el principio de igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios (art. 37), facultando al Congreso de la Nación a impulsar acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral (art. 75, inc. 23).

El impacto directo de la ley de cupo femenino fue un considerable aumento del número de legisladoras nacionales<sup>3</sup>. Tras las elecciones legislativas de 1993 —cuando el cupo se aplicó por primera vez en la renovación parcial de la Cámara de Diputados— la participación de las mujeres se elevó de 5 a 14 por ciento, cifra que se duplicó a partir de la siguiente elección. Diez años más tarde, la proporción de diputadas superaba el 30 por ciento del total de las bancas y ascendía a 40 por ciento en 2008. El crecimiento de la participación de las mujeres fue todavía más acentuado en el Senado, donde pasó de 6 a 37 por ciento en la primera elección directa (2001).

**Gráfico 1**  
Mujeres en el Congreso de la Nación, 1983/2012 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior de la Nación; Marx, Borner y Caminotti (2007); e Inter-Parliamentary Union.

Ahora bien, si se considera que la ley de cupos es un mecanismo de acción afirmativa que establece un porcentaje mínimo de participación de

<sup>3</sup> Inicialmente, esta ley nacional comprendía sólo las candidaturas a diputados, convencionales constituyentes e integrantes del Concejo Deliberante de la municipalidad de Buenos Aires. Luego de la reforma constitucional de 1994, que estableció la elección directa de los senadores nacionales y elevó de dos a tres el número de representantes por provincia, la Ley 24012 pasó a aplicarse a las listas de candidatos a la Cámara alta.

las mujeres en las listas partidarias, estos mismos datos pueden dar lugar a una lectura matizada. En efecto, tras dos décadas de acciones positivas, la mayoría de las listas de candidatos nacionales siguen siendo encabezadas por hombres y no se alcanzó la paridad de géneros en la representación legislativa. Además, la aplicación de acciones positivas parecería haber encarrillado a las mujeres en un andarivel legislativo, mientras el acceso a otros puestos políticamente valiosos para el desarrollo de carreras políticas (como las gobernaciones e intendencias) continúa siendo excepcional y restringido.

***La representación sustantiva: avances  
y desafíos para el logro de una plena igualdad***

Al favorecer la inclusión de mujeres en el poder legislativo, el cupo femenino también afectó la representación en un sentido sustantivo, facilitando la expresión de perspectivas más diversas en la deliberación y la forma de enfrentar los problemas sociales. Como lo sugieren diferentes estudios, la presencia de legisladoras favoreció la feminización de la agenda legislativa (Childs, 2004), al incorporar miradas y preocupaciones derivadas de la experiencia social de las mujeres.

En una investigación sobre el Congreso argentino, Franceschet y Piscopo (2008) encuentran que, entre 1989 y 2007, el 79 por ciento de los proyectos sobre cuotas de género, el 80 por ciento de las iniciativas sobre despenalización/legalización del aborto, acceso a la contracepción y derechos reproductivos, y el 69 por ciento de las propuestas en materia de violencia de género fueron introducidas por legisladoras. En el mismo sentido, Archenti y Johnson (2006) muestran que, entre 1994 y 2003, 87 de las 177 diputadas nacionales que ocuparon su banca al menos por un año presentaron proyectos sobre temas de género.

Además de la presentación de proyectos, el trabajo de las legisladoras nacionales fue fundamental para la aprobación de leyes que amplían derechos de las mujeres, como las de Cupo Sindical Femenino (Ley 25674/02), Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25673/02), Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26061/05), Contracepción Quirúrgica (Ley 26130/06), Aprobación del Protocolo Facultativo de la Cedaw (Ley 26171/06) y Protección integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley 26485/09), por mencionar algunas de las más emblemáticas (Caminotti y Rodríguez Gustá, 2009).

En síntesis, en las dos últimas décadas el Congreso favoreció el debate de asuntos vinculados con la agenda internacional de derechos humanos

de las mujeres y aprobó un conjunto de leyes que ponen término a distintas situaciones de discriminación legal. Sin embargo, hay temas pendientes que son fundamentales para la vida cotidiana de las mujeres, en particular de las mujeres pertenecientes a los sectores más desfavorecidos —como el aborto—, cuya discusión se encuentra demorada. Argentina presenta tasas elevadas de mortalidad materna y una de sus principales causas es el aborto clandestino<sup>4</sup>.

Finalmente, una investigación que exploró las actividades y las representaciones de los legisladores y las legisladoras nacionales presenta hallazgos que merecen cierta preocupación. Según los resultados de este estudio, la agenda legislativa del Congreso se presenta como una agenda dividida por géneros, donde los temas considerados “femeninos” parecen gozar de menor jerarquía que otros tipificados como “tradicionales”, básicamente la economía, las finanzas y el presupuesto público (Borner et al., 2009). En el mismo sentido, se observan sesgos de género en el acceso a las presidencias de determinadas comisiones que tratan estos temas. Así pues, por ejemplo, entre 1995 y 2013 la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados, encargada de dictaminar sobre el estado, la condición e integración de las mujeres en la sociedad, ha sido presidida exclusivamente por legisladoras y ha contado con muy pocos varones entre sus integrantes. En sentido inverso, se encuentran comisiones permanentes cuyas presidencias han estado siempre en manos de varones: Economía; Finanzas; Industria; Legislación del trabajo; Presupuesto y Hacienda; Defensa nacional; y Relaciones Exteriores y Culto.

### **A modo de balance**

La ley de cupo femenino fue una norma innovadora y democratizadora, que sentó un modelo para otros países y contribuyó a instalar la idea de que la ausencia de mujeres en ámbitos de decisión es problemática para la representación de la diversidad social. Esta norma impuso un criterio de equidad en la selección de candidatos, afirmando el derecho de las mujeres a participar activamente en la toma de decisiones públicas, ejerciendo más plenamente su condición de ciudadanas. En términos comparativos, en 2013 el Congreso argentino es una de las legislaturas nacionales con mayor presen-

---

<sup>4</sup> La legislación actual penaliza el aborto salvo en casos donde se lo considera no punible, y esto lleva a las mujeres (en particular a las más pobres) a realizar esta práctica en la condiciones inseguras que ponen en peligro sus cuerpos y sus vidas (Cladem, 2010). También se registra una tendencia a la judicialización de casos de aborto no punible.

cia de mujeres del mundo, aventajando a buena parte de las democracias establecidas.

Desde 2007, la Presidencia de la Nación se encuentra a cargo de una mujer por primera vez, marcando un verdadero hito en la historia argentina. Además, es interesante recordar un hecho significativo: en las elecciones presidenciales de ese año, el máximo cargo político del país se dirimió entre dos candidatas (Cristina Fernández y Elisa Carrió), quienes concentraron el 70 por ciento de los votos válidos. Desde entonces, algunos ministerios que tradicionalmente estuvieron en manos de varones (como Defensa, Industria y la presidencia del Banco Central) pasaron a ser ocupados por mujeres en otro hecho simbólicamente valioso, pero su presencia en los máximos cargos del gabinete nacional, de los gabinetes provinciales y de los puestos ejecutivos electivos continúa siendo escasa. En efecto, los cargos ejecutivos permanecen relativamente cerrados para las mujeres, en tanto ellas representan menos de un 10 por ciento de los intendentes municipales<sup>5</sup> y son una pequeña minoría entre los gobernadores. A lo largo de todo el período democrático, sólo ha habido dos gobernadoras electas: Fabiana Ríos en Tierra del Fuego (2007, reelecta en 2011) y Lucía Corpacci en Catamarca (2011).

Respecto de la representación sustantiva de las mujeres, es posible identificar dos grandes retos, uno vinculado con temas que no han sido tratados aún en el Congreso y otro relacionado con la efectiva implementación de las leyes vigentes. Entre los temas pendientes, se encuentran el reconocimiento de la jerarquía constitucional de la Convención de Belém do Pará; la jerarquización de una institución especializada para la promoción y protección de los derechos de las mujeres dentro de la estructura del poder ejecutivo nacional; el reconocimiento de responsabilidades familiares compartidas; el reconocimiento de la contribución económica de las mujeres desde la economía del cuidado; y la despenalización del aborto. Más allá del Congreso, la representación sustantiva de las mujeres se topa con problemas de implementación de las normas en el nivel nacional y en las provincias (ELA et al., 2010), lo cual limita el ejercicio de derechos reconocidos en el marco legal y constitucional y señala otros de los grandes desafíos pendientes para el logro de la igualdad real, sin discriminaciones ni exclusión.

---

<sup>5</sup> En el nivel local, aproximadamente un 9,8 por ciento de los intendentes municipales son mujeres, quienes tienden a ejercer ese cargo en municipios de menos de 5.000 habitantes (ELA et al., 2010: 18).

## Bibliografía

- Archenti, Nélica y Niki Johnson (2006). "Engendering the Legislative Agenda with and without the Quota. A Comparative Study of Argentina and Uruguay", en *Sociología, Problemas e Prácticas*, N° 52.
- Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (eds.) (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Caminotti Mariana y Ana Laura Rodríguez Gustá (2009). "¿Temas de mujeres? Las leyes de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo Facultativo de la Cedaw", en Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (eds.), *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cladem (2010). "Pre-sesión 44º, Sesión Cedaw Argentina. Aportes de Cladem Argentina", mimeo.
- Childs, Sarah (2004). "A Feminized Style of Politics? Women MPs in the House of Commons", en *The British Journal of Politics & International Relations*, Vol. 6, N° 1, febrero.
- Dahl, Robert (2008). *La igualdad política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- ELA, Cohe, ADC y UNL (2010). "Informe sombra para el Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 46º período de sesiones. Julio de 2010", Buenos Aires, mimeo.
- Franceschet, Susan, y Jennifer Piscopo (2008). "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina", en *Politics & Gender*, Vol. 4, N° 3, septiembre.
- Kimlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", en *América Latina Hoy*, N° 45, abril.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2011). "Evaluating the Quality of Democracy in Latin America", en Levine, Daniel y José Enrique Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Martínez, María Antonia (2004) "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, N°4, octubre-diciembre.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Philips, Anne (1991). *Engendering Democracy*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Philips, Anne (1995). *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, Oxford, Oxford University Press.
- Pitkin, Hannah (1985). *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Mariana Caminotti

Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*, Buenos Aires, Alianza.

Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

**Palabras clave**

representación política de las mujeres – cuotas de género – democracia – Argentina – Congreso

**Key words**

women's representation in politics – electoral gender quotas – democracy – Argentina – congress



## **Cambio y continuidad del sindicalismo en democracia\***

**MARÍA VICTORIA MURILLO**

Columbia University, Estados Unidos

mm2140@columbia.edu

A treinta años de la transición democrática, la búsqueda de votos impuesta por la lógica electoral no solamente ha reemplazado a las botas militares; también ha erosionado el poder político de las huelgas generales. En el anterior período de inestabilidad política y, especialmente durante la proscripción del peronismo, el poder de choque del sindicalismo era capaz de debilitar gobiernos civiles y militares. En el período democrático reciente, el sindicalismo ha dejado de ser uno de los principales protagonistas de la escena política para transformarse en un actor corporativo de peso cuya suerte está crecientemente atada a los vaivenes del ciclo económico (lo que permite explicar su renacer con la reactivación económica de la última década).

Durante su proscripción, el peronismo se refugió en los sindicatos para hacer política. En democracia, los políticos no necesitan de la estructura sindical aun cuando el sindicalismo sigue atado a la lógica política. Si bien la lógica corporativa que afianzó el sindicalismo argentino en este nuevo período le ha servido para obtener concesiones siguiendo los vaivenes del mercado laboral, la misma no ha llevado a una renovación de su organización, de su dirigencia, de sus patrones de acción, ni de sus coaliciones políticas, como parecía prometer la emergencia de la CTA (Confederación de Trabajadores de la Argentina) y varias alianzas coyunturales establecidas durante períodos recesivos.

### **Los votos reemplazan a las corporaciones**

La caída en la influencia política del sindicalismo es resultado de dos procesos convergentes. Por un lado, la evolución de la economía argentina que desde mediados de los setenta experimenta un proceso de desindustrialización y un crecimiento dramático de la informalidad, lo que, pese a los vaivenes del mercado laboral, genera una erosión secular en la capacidad de acción del sindicalismo y su poder de convocatoria sobre los sectores populares. Por otro lado, el peso de las elecciones en el funcionamiento democrático ha aumentado la influencia de punteros locales, candi-

---

\* La autora agradece los comentarios de Juan Carlos Torre y Ernesto Calvo, y la asistencia y comentarios de Jorge Mangonnet.

datos populares, intendentes y gobernadores exitosos, medios de comunicación y todo otro factor que ayude acumular los votos necesarios para acceder al control de los recursos políticos (y fiscales). Los sindicatos no controlan el voto de sus afiliados y suelen espantar votos de los no afiliados.

El cambio en el peso relativo de los actores sindicales en la política argentina, sin embargo, no ha sido suficiente incentivo para que éstos encaren modificaciones radicales de sus prácticas políticas, pese a tibios esfuerzos de adaptación durante el gobierno de Menem, cuando varios sindicatos importantes se abocaron a la estrategia de “supervivencia organizativa” basada en la defensa de sus privilegios organizacionales y la formación de empresas sindicales surgidas de las reformas de mercado (Murillo, 1997). La continuidad de las prácticas sindicales se refleja no solamente en la poca renovación de su dirigencia y en la repetición de escenas de división y reunificación de la CGT (Confederación General del Trabajo), sino también en su relación con el peronismo.

La combinación del peronismo en el gobierno y la influencia del Ministerio de Trabajo sobre la vida sindical —por ejemplo, a través del otorgamiento de personería gremial, la homologación de convenios colectivos y el llamado a la conciliación obligatoria— ha moldeado las estrategias sindicales desde el retorno de la democracia. Esa lógica se reflejó en la oposición sindical a los presidentes radicales Raúl Alfonsín y Fernando De la Rúa, los que no tardaron en confirmar la desconfianza sindical hacia sus acciones de gobierno.

Recordemos, por ejemplo, que en 1984 Alfonsín envió al Congreso el proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical —más conocido como “ley Mucci”— que fijaba la representación de minorías, obligaba al voto directo, obligatorio y secreto a los afiliados sindicales y limitaba la duración de los mandatos sindicales a tres años con una sola reelección. En aquel entonces, el espanto unificó a la dividida CGT, la cual se movilizó contra esta amenaza en la calle y en el Congreso, valiéndose de su alianza con el peronismo para liquidar al proyecto por un voto en la Comisión de Trabajo del Senado (Murillo, 2010). En 2000, De la Rúa promovió y sancionó la Ley 25250 —conocida como “ley Banelco” debido al uso de sobornos en el Senado para facilitar su aprobación— que privaba a los sindicatos de industria del monopolio de la negociación colectiva al habilitar a los niveles inferiores a firmar convenios descentralizados y derogaba la “ultraactividad” de los contratos colectivos hasta que otro sea aprobado —dos elementos claves del poder sindical de negociación colectiva—.

El sindicalismo respondió con trece huelgas generales en la administración de Alfonsín y nueve contra De la Rúa. Ante Alfonsín, las huelgas fueron utilizadas para mostrar el rechazo a la política económica del gobierno

(en algunos casos en conjunción con organizaciones empresarias) y en demanda de una recomposición salarial en carrera contra la inflación. Estas huelgas generales también buscaron la derogación de la legislación sindical de la dictadura y el restablecimiento de las leyes sindicales históricas (Gaudio y Thompson, 1990). Esta última demanda se hizo realidad en 1987, cuando un breve pacto entre Alfonsín y una facción disidente de la CGT denominada “Grupo de los 15” llevó al sindicalista Carlos Alderete al Ministerio de Trabajo y resultó en un retorno a las históricas leyes de asociaciones profesionales (Ley 23852) y de convenciones colectivas (Ley 23545), así como en la extensión del derecho a la negociación colectiva a los trabajadores del Estado (Ley 23544) (Murillo, 2010).

En el gobierno de Carlos Menem, la lealtad política del sindicalismo fue puesta a prueba. El giro económico hacia el neoliberalismo provocó la división de la CGT en dos centrales: la opositora CGT-Azopardo y la oficialista CGT-San Martín, a la que se privilegió con acceso a recursos públicos como el control de las obras sociales. Sin embargo, la amenaza de desregular las obras sociales fue suficiente incentivo para la unificación de la CGT en 1992. La CGT unificada llama a una huelga general frente a la cual el gobierno responde con una política laboral más concertada con la CGT y las organizaciones empresarias. Las reformas aprobadas flexibilizaron las relaciones laborales individuales, facilitando la contratación temporaria, reduciendo indemnizaciones y permitiendo la negociación colectiva a nivel de empresa. Es decir, la CGT avaló estas reformas, así como las privatizaciones y la reforma previsional a cambio de concesiones que incluyeron la intangibilidad de la legislación sindical y de negociación colectiva en lo que hace al poder sindical, la participación en las privatizaciones (tanto de trabajadores individuales como de sindicatos) y la creación de fondos de pensión sindicales (Murillo, 2005). En respuesta, los sectores del sindicalismo opositor abandonan la CGT y de ese proceso emergen el MTA (Movimiento de Trabajadores Argentinos), fundado por los sindicatos de transporte y camioneros, y la CTA, basada en los maestros de Ctera (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) y el sindicato de empleados públicos ATE (Asociación de Trabajadores del Estado).

El baile de la silla se reeditó tras la reelección de Menem en 1995, cuando el MTA retorna a la CGT en tanto que la CTA mantiene su independencia organizativa y la demanda política de que se elimine el monopolio de representación en la negociación colectiva para los sindicatos con personería gremial. En aquel momento, la CTA se sumó a la construcción del Frepaso, alineándose claramente en la oposición, mientras la CGT continuó negociando con el gobierno la renegociación de las deudas sindicales, la reforma que creaba las aseguradoras de riesgo de trabajo o ART (ya que se les permi-

te a los sindicatos crear sus propias ART) y la reforma clave para el sindicalismo: el proceso de apertura de la libre elección a las obras sociales. La presión sindical frente a esta reforma logró limitar la competencia entre obras sociales solamente a obras sociales sindicales, evitando la entrada de prestadores privados y restringiendo el porcentaje de afiliados habilitados para cambiar de obra social así como el período del año en el cual pueden hacerlo —la consecuencia de esta reforma fue hacer aún menos redistributivo a un movimiento obrero construido alrededor de la fortaleza de los sindicatos por rama de actividad—. Finalmente en 1998, tras la derrota en elecciones legislativas, Menem pasó una nueva reforma laboral donde garantizaba la “ultraactividad” de los contratos colectivos hasta que un nuevo convenio fuera convenido, reafirmaba los monopolios de representación colectiva a nivel de industria y el control de la dirigencia sobre las comisiones internas, al mismo tiempo que imponía límites a los contratos temporarios.

En resumen, las dos primeras administraciones peronistas del nuevo período democrático (1989-1999) pusieron a prueba la lealtad política del sindicalismo y establecieron un nuevo patrón de faccionalismo. El peronismo, asimismo, redujo el número de candidaturas sindicales y avanzó en la construcción de alianzas territoriales, reduciendo de ese modo la posibilidad de los sindicatos de imponer proyectos políticos y empujándolo hacia posiciones más corporativas en su relación con el Estado (Levitsky, 2005; Schipani, 2012).

La respuesta sindical a las reformas de los años ‘90 fue aferrarse a la lógica corporativa y defender el monopolio de representación sindical así como las obras sociales sindicales, mientras intentaba aprovechar las oportunidades generadas por las reformas de mercado para generar financiamiento alternativo y, en algunos casos, mantener empleo. Frente a esta respuesta conservadora de “supervivencia organizativa”, la novedad del sindicalismo no corporativo que parecía anunciar la CTA, con alianzas que iban más allá del sector formal de la economía y la posibilidad de competencia sindical, no levantó vuelo. Incluso el alineamiento de la CTA con el Frepaso, que se integraría en 1997 a la Alianza en coalición con el radicalismo, tampoco habilitó una alternativa política al viejo sindicalismo. De hecho, la lógica de la relación entre el sindicalismo y los gobiernos no peronistas se mantuvo durante el gobierno de Fernando De la Rúa. Tras la crisis de 2001, un nuevo gobierno peronista volvió a ofrecer al sindicalismo una oportunidad de cooperación política, pero esta vez con un marco diferente de acción en el contexto de un acelerado crecimiento económico.

## De los piquetes a las huelgas

La crisis de 2001-2002, con la renuncia de De la Rúa y su reemplazo por Eduardo Duhalde como presidente provisional (con otras tres breves presidencias en el interregno), precedió a una nueva unificación de la CGT, con divisiones internas reflejadas en el triunvirato elegido para encabezar la Secretaría General. En ese período, sin embargo, el espectáculo logra recobrar la atención del público ya que el sindicalismo deviene en actor de reparto, desplazado por grupos piqueteros que se habían transformado en actores centrales de la movilización popular. Luego de la dramática caída del PBI, el aumento del desempleo y el consiguiente aumento de la pobreza durante la crisis, los piquetes reemplazaron a las huelgas como instrumento de la protesta popular. Recién a partir de la recuperación económica que administraría otro presidente peronista, Néstor Kirchner, el sindicalismo volvería a ocupar un papel central en la escena.

La administración de Néstor Kirchner (2003-2007) marca un punto de inflexión para el sindicalismo. Dado que Néstor Kirchner llegó a la presidencia con un magro 22 por ciento de los votos, su gobierno tuvo en los primeros años un fuerte incentivo para construir una amplia coalición política. El sindicalismo ocupó un lugar privilegiado entre los muchos destinatarios de ese esfuerzo, lo que se expresó en la alianza del gobierno tanto con la CGT (unificada bajo el liderazgo único de Hugo Moyano del sindicato de camioneros) y en la alianza con la CTA (cuyo secretario general era Hugo Yaski de Ctera). Según Etchemendy y Collier (2007), la estrategia de supervivencia organizacional establecida durante el menemismo y la reactivación económica fueron claves para la resurrección del sindicalismo como actor central de este nuevo acto.

En el período 2003-2011, por tanto, el sindicalismo no solamente se benefició de un contexto de reactivación económica y bajo desempleo, sino que también encontró un Ministerio de Trabajo afín a sus intereses, que promovía el aumento de la formalidad y de la negociación colectiva e incluía al sindicalismo como actor clave en negociaciones tripartitas. El sindicalismo también se vio beneficiado por el aumento de sus cotizantes como resultado del resurgimiento de la negociación colectiva y el creciente número de convenios, y especialmente los convenios por actividad de amplia cobertura ya que todos aquellos cubiertos por la negociación colectiva pagan cuotas “solidarias” y muchos empleadores hacen aportes patronales al sindicato por cláusulas contractuales. Mientras tanto, los trabajadores se vieron beneficiados por el aumento en el empleo y la formalidad así como por incrementos del salario real (al menos para el sector formal) y un sostenido aumento del salario mínimo real (Etchemendy,

2013). No es sorprendente entonces que no se haya producido ninguna huelga general en este período.

Tanto Néstor Kirchner como su sucesora, Cristina Fernández de Kirchner, impulsaron leyes favorables al sindicalismo. Kirchner impulsó la derogación de la ley Banelco y tanto él como Fernández de Kirchner revirtieron paulatinamente las normas flexibilizadoras que fueran aprobadas durante el menemismo. A su vez, ambos presidentes aprobaron la incorporación de los vales en el cálculo salarial a los fines previsionales y de prestaciones salariales (y de cuotas sindicales), reestableciendo la “irrenunciabilidad” de los derechos para los trabajadores en la negociación colectiva. Sin embargo, la CTA no logró el reconocimiento de su personería gremial, dando una clara señal de quién ha sido el principal aliado sindical en la coalición kirchnerista.

Entre las reformas laborales de Cristina Fernández de Kirchner, sobresale la sanción del Régimen de Trabajo Agrario derogando el viejo estatuto del peón (2011) y del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para Personal de Casas Particulares (2012). Ambas reformas apoyan una política de inclusión del sector informal junto con el establecimiento de pensiones no contributivas y de la asignación universal por hijo (que expanden derechos de los trabajadores formales a los informales). Estas reformas señalan que Cristina Kirchner buscaba una coalición que excediese al peronismo tradicional y al sector formal de la economía representado por los sindicatos. El sector informal y su caudal electoral son una piedra clave de la coalición kirchnerista (y deberán serlo para cualquiera que busque construir coaliciones electorales ganadoras) pero el sindicalismo no ha sabido incorporar a esos sectores populares, ni siquiera en su versión supuestamente más moderna de la CTA.

### **El último acto: la esquiwa renovación sindical**

La nueva división de la CGT durante la segunda administración de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) refleja las tensiones generadas por la política económica en un contexto donde el poder económico y financiero está en los sindicatos por rama de actividad. El detonante de la nueva ruptura fue político ya que, en las elecciones de 2011, el sindicalismo fue ignorado en la conformación de listas en beneficio de La Cámpora y otros sectores más cercanos al riñón presidencial, coartando de ese modo la carrera sindical en el mundo de la política. Hugo Moyano rompió con la CGT oficial, cuyo secretario general es el metalúrgico Antonio Caló, y se produjo la resurrección de la CGT-Azopardo. Ambos dirigentes representan

la tensión entre un sector no transable como el transporte (que también es beneficiado por el boom exportador) y los sectores industriales amparados por la política proteccionista, que se acentúa a raíz del retraso cambiario desde 2010 (Schipani, 2012).

El análisis de Marshall y Perelman (2013) del sector industrial argentino da indicios de las razones detrás de la falta de renovación sindical. La industria representa el 20 por ciento del empleo registrado y el 14 por ciento del empleo urbano asalariado para 2011 según cifras del Ministerio de Economía. Sin embargo, representa más de un tercio de los convenios colectivos negociados entre 2004 y 2012, seguido por transporte con el veinte por ciento y servicios públicos con el diez por ciento del total, según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La importancia en la negociación colectiva de los sindicatos del sector es evidente. El sector industrial que representa el sindicalismo es un sector mucho más calificado que antaño. Marshall y Perelman muestran cómo en esta última década el empleo industrial creció principalmente en establecimientos de mayor tamaño, en los sectores profesionales y operarios, con secundaria completa o mayor educación, y entre los mayores de 25 años. Estas categorías también corresponden a los sectores que acumulan al mayor número de empleados permanentes y trabajo registrado en la industria. En este contexto, no es sorprendente que ambas CGT hayan confluído en la demanda de subir el piso del impuesto a las ganancias. Tampoco es sorprendente, dada la importancia de la legislación laboral y los monopolios de representación sindical, el consecuente énfasis en la negociación salarial frente al que comienza a emerger una movilización en la base, con comisiones internas militantes encabezadas por dirigentes de izquierda enfatizando las condiciones de trabajo<sup>1</sup>.

Las características de los trabajadores formales sindicalizados, a los que los dirigentes no dejan de prestar atención, especialmente dada una mayor competencia por los afiliados a través del encuadre sindical, hacen más difícil la renovación del sindicalismo. Por un lado, los ahora suculentos ingresos de los sindicatos hacen regresar las prácticas violentas a la disputa por recursos y afiliados (Etchemendy, 2013). Por el otro, sus trabajadores no forman parte de la gran masa de informales, desempleados y sectores populares cuya condición económica es más precaria pero cuyo peso electoral es mayor.

La tensión entre el sindicalismo y el sector informal no es exclusiva de estas latitudes. En Europa Occidental, el sindicalismo de “*insiders*” se opone a políticas dirigidas a incorporar a los “*outsiders*” —generalmente desempleados, jóvenes, inmigrantes, etcétera—, especialmente en contex-

---

<sup>1</sup> La autora agradece a Juan Carlos Torre llamarme la atención sobre este punto.

tos de ajuste. En Argentina y en un contexto de abundancia, ambos sectores se han beneficiado de la redistribución al sector informal, cuyo efecto indirecto sobre el consumo formó parte de la reactivación que benefició al sindicalismo y sus afiliados. Sin embargo, el sindicalismo no trata de incluir a los sectores informales en su organización y relega ese poder de convocatoria a movimientos piqueteros, políticos territoriales y fuerzas de izquierda. Ni siquiera la CTA ha logrado hacerlo pese a un origen que prometía una alianza más amplia con otros sectores populares. En su lugar, ha reproducido las prácticas de la CGT, evidenciando poca renovación de sus dirigentes sindicales y conflictos electorales entre sus dos sindicatos principales. Estos conflictos llevaron a su división, en 2010, entre la CTA oficialista liderada por Hugo Yaski de Ctera —dada la masiva redistribución al sector impulsada por la paritaria docente y pese a que el Ministerio de Trabajo no le otorga la personería gremial a su central— y la de Pablo Micheli de ATE (Etchemendy, 2013; Schipani, 2011).

La lógica sindical entonces continúa sin cambio y parece reproducir las etapas iniciales del menemismo, entre la oposición al gobierno de Cristina Kirchner de la CTA de Micheli y la CGT de Moyano, por un lado, y la lealtad de la CTA de Yaski y el apoyo condicional de la CGT de Caló, por el otro. Un impulso para el cambio interno podría ser el reciente fallo de la Suprema Corte que declara la inconstitucionalidad del artículo 31, inc. a de la Ley 23551 de asociaciones sindicales, que establece los monopolios de representación en la negociación colectiva para los sindicatos con personería gremial. Este fallo se suma a otros que permitieron a los sindicatos simplemente inscriptos convocar a elecciones de delegados y les otorgó estabilidad laboral a los mismos.

Ante este fallo, el Ministerio de Trabajo no olvidó su libreto y recordó que la retención automática de las cuotas en el salario sigue rigiendo solamente para los gremios con personería gremial. La clarificación no es un dato menor dado que, de abrirse esa compuerta, los incentivos para la competencia en el interior de los sindicatos aumentarían exponencialmente porque las cuotas sindicales y las contribuciones a las obras sociales son la base financiera de un poder que los sindicatos han defendido a rajatabla. Sin embargo, la competencia por incentivos financieros no afectaría necesariamente la capacidad y voluntad del sindicalismo para incorporar al sector informal. Al contrario, una coalición de ese tipo tendría un potencial redistributivo a costa del sindicalismo y los actuales afiliados sindicales, lo que requiere algún proyecto político que justifique la transformación de la visión corporativa que hasta ahora caracteriza al sindicalismo argentino.

## Conclusión

La continuidad del sindicalismo argentino en el contexto democrático demuestra su versatilidad. El sindicalismo ha sabido adaptarse una vez más al cambio de contexto político, como había tenido que hacerlo tras la caída de Perón en 1955. Reeditó los términos de su relación con el peronismo, después del giro electoralista del justicialismo que magnificó la importancia del territorio y los votos reduciendo el peso político del sindicalismo. La estrategia iniciada con el menemismo de impulsar los recursos organizativos fue profundizada y acompañada por el avance de los recursos industriales en un contexto de reactivación con el kirchnerismo. En este sentido, el sindicalismo es una de las corporaciones más exitosas de la Argentina, tanto en términos de su autonomía como en su capacidad para negociar en favor de sus intereses específicos. Como dice Juan Carlos Torre (2013: s/p), “los sindicatos son conservadores, porque tienen mucho que conservar; esto es, un modelo sindical, levantado sobre dos pilares: el monopolio legal de la representación y los recursos económicos de las obras sociales, que no tiene parangón en el continente”. A las condiciones materiales, se suma el instinto conservador de organizaciones que sobrevivieron a gobiernos civiles y militares y de dirigentes cuyos liderazgos de largo plazo preceden, en algunos casos, a la restauración democrática y, en otros, datan del despertar de la democracia.

La renovación sindical, en términos de una nueva dirigencia, de organizaciones democráticas (recordemos que la “rerelección” ha demostrado ser difícil de vender al electorado tanto para Carlos Menem como para Cristina Kirchner) y de la posibilidad de establecer coaliciones amplias con otros sectores populares, es todavía una cuenta pendiente —y difícil de cubrir dada la experiencia internacional—. El mejor incentivo para una renovación sindical que exceda el cumplimiento de objetivos gremiales es la ambición política (y tal vez es por ello que Moyano se mostró favorable a la idea de limitar los mandatos sindicales que recientemente “flotó” Sergio Massa). Incluso en ese caso, las tensiones entre objetivos gremiales y políticos no serán fáciles de sortear y requerirán de mucha improvisación para actores sindicales que hasta ahora se han sentido cómodos repitiendo su libreto.

## Bibliografía

- Etchemendy, Sebastian y Ruth Collier (2007). “Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)”, en *Politics & Society*, Vol. 35, N° 3, septiembre.

- Etchmendy, Sebastian (2013). “La ‘doble alianza’ gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2011). Orígenes, evidencia y perspectivas”, en Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gaudio, Ricardo y Andrés Thompson (1990). *Sindicalismo peronista, gobierno radical: los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Fundación F. Ebert.
- Levitsky, Steven (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Marshall, Adriana y Laura Perelman (2013). “El empleo industrial: balance de una década (2003-2012)”, Documento para discusión N° 9, Buenos Aires, IDES.
- Murillo, María Victoria (1997). “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado durante la primera presidencia de Menem”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 147, octubre-diciembre.
- Murillo, María Victoria (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.
- Murillo, María Victoria (2010). “¿Las corporaciones o los votos?”, en Gargarella, Roberto, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Schipani, Andrés (2011). “Motivos de un fracaso”, en *Le Monde Diplomatique*, N° 142, abril.
- Schipani, Andrés (2012). “Los motivos de la fractura”, en *Le Monde Diplomatique*, N° 157, julio.
- Torre, Juan Carlos (2013). Ponencia en la Conferencia de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, julio.

### **Palabras clave**

sindicalismo – peronismo – huelgas – democracia - Argentina

### **Key words**

trade unionism – Peronism – strikes – democracy - Argentina

## **Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes\***

**CARLOS FREYTES**

Northwestern University, Estados Unidos  
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina  
freytes@u.northwestern.edu

La pregunta por la relación entre empresarios y política presenta algunas dificultades. En primer lugar, analíticas: ¿de qué hablamos cuando hablamos de empresarios?; ¿qué preferencias se espera que movilicen en la arena política?; ¿en qué ámbitos y mediante qué recursos se ejerce su influencia? Otra dificultad está dada por los sesgos temáticos de la disciplina: a pesar de la idea extendida de que los empresarios (o, con mayor generalidad, el capital) ejercen una influencia decisiva en la vida pública, el funcionamiento de las instituciones, los procesos electorales y la política de los sectores populares formales e informales han recibido más atención por parte de la ciencia política. Esto se vincula con una tercera dificultad: el hecho de que la política de los empresarios es muchas veces opaca y poco visible —lo que hace más difícil reconstruir sus contenidos y mecanismos—.

No obstante estas dificultades, la relación entre empresarios y política ha sido una preocupación constante para las ciencias sociales en estos treinta años de vida democrática. A la vez, los rasgos concretos que adquirió esa preocupación se fueron modificando a la luz de los eventos y procesos que marcaron decisivamente el período. Así, cada década estuvo marcada por una agenda de investigación central: la relación entre empresarios y régimen político primero; el papel de los empresarios en las reformas económicas de los '90; finalmente, en la última década, el comportamiento de los empresarios frente a un gobierno que antagonizó los intereses del capital internacional y doméstico en una variedad de áreas de política.

En este ensayo nos proponemos reconstruir de manera muy sintética esa trayectoria. Con ese objetivo, en el primer apartado planteamos algunas cuestiones analíticas sobre la relación entre empresarios y política. En los

---

\* En el desarrollo de estos temas fueron invaluable los intercambios con los integrantes del Proyecto PIP “Empresarios y política durante las administraciones kirchneristas (2003-2011)”, dirigido por el Dr. Marcos Novaro: Diego Finchelstein, Tomás Bril Mascharenas, Martín Reydó y Juan O’Farrell. Agradezco también los comentarios de Andrés Schipani y conversaciones previas con Sebastián Etchemendy y Ben Ross Schneider. Las advertencias habituales respecto a la responsabilidad por las afirmaciones contenidas en el trabajo también aplican.

apartados siguientes recorreremos cada década, con la intención de dar cuenta de las principales claves interpretativas que la disciplina acuñó para dar cuenta del papel de los empresarios en esos procesos. En el apartado final, señalamos algunas agendas de investigación emergentes sobre la relación empresarios y política, entendiendo que —y esto es un hecho positivo— la pregunta por la relación entre empresarios y régimen político ha sido desplazada por la pregunta sobre la política de los empresarios en el marco del sistema democrático.

### **Algunas cuestiones analíticas sobre empresarios y política**

La pregunta por la relación entre empresarios y política requiere algunas distinciones cruciales. La primera se refiere a la definición misma de empresarios. En efecto, con la categoría empresarios es posible referirse al capital como clase; a sectores económicos (agro versus industria, transables versus no transables); a formas de propiedad (internacional versus doméstica), a formas de organización de las empresas (grupos económicos o firmas); o a algunos empresarios individuales particularmente influyentes en un momento dado (Haggard, Maxfield y Schneider, 1997; Schneider, 2010). Estas distinciones son relevantes porque de una u otra definición se sigue el tipo de preferencias que se espera que los empresarios busquen realizar en la arena política. De los empresarios en tanto capitalistas se espera que formulen demandas “de clase”: derechos de propiedad, garantías sobre los contratos, quizás incluso instituciones orientadas a asegurar esas demandas. Atender a la localización sectorial complejiza el análisis, en la medida en que revela conflictos intracapitalistas y la posibilidad de alianzas que reordenen verticalmente los clivajes de clase (O’Donnell, 1977). La propiedad del capital ha sido importante para los procesos de desarrollo en la periferia global basados en la articulación entre Estado y empresarios nacionales (Evans, 1995). Las características de las firmas (por ejemplo, la diversificación a través de grupos económicos) pueden proporcionar ventajas competitivas en entornos económicos inciertos. Por último, empresarios individuales pueden explotar el acceso privilegiado a los decisores políticos en una coyuntura dada para acumular activos, desactivar “riesgos” regulatorios o fortalecer su posición en mercados oligopólicos (Schneider, 2013). De cómo se definan los empresarios, en suma, resultan diferentes preguntas y agendas de investigación.

La segunda distinción importante se refiere a los mecanismos y arenas de participación política de los empresarios, y el tipo de “inversión política” que privilegian (Schneider, 2010). Respecto a vías formales, la acción políti-

ca de los empresarios se puede canalizar a través de instituciones neocorporativas de intermediación de intereses (esto es, asociaciones empresarias de distinto nivel de agregación) (Schneider, 2004) o bien a través de partidos que hagan de la defensa de los intereses empresarios (por ejemplo, la defensa del mercado y la iniciativa privada) el eje de su propuesta programática (Middlebrook, 2000). Estas vías institucionales no agotan la participación política de los empresarios: a la par de ellas se verifican una serie de mecanismos informales que incluyen la designación de expertos afines al frente de la política del área, vías informales de acceso a la burocracia pública y el Congreso en el proceso de formulación de políticas, redes personales que conectan empresarios y políticos, contribuciones a las campañas electorales, etcétera (Schneider, 2010).

Esta descripción de los mecanismos de participación política supone, como es evidente, que hay competencia política democrática —que la cuestión del régimen ha sido saldada y la democracia es el único juego aceptado por los principales actores socioeconómicos—. En regímenes autoritarios o no competitivos es esperable que formas neocorporativas de intermediación de intereses, o incluso el control directo de la formulación de la política pública, sean las modalidades predominantes de realización de los intereses empresarios en la arena política. Y tales eran, en efecto, los legados con los que se inauguró en 1983 el nuevo período democrático: unos actores empresarios cuyo compromiso con la democracia era a priori por lo menos incierto, dado el rol que históricamente habían cumplido como apoyo o promotores directos de las intervenciones militares, y la dificultad recurrente de esos actores para defender sus intereses en contextos democráticos. Con las categorías analíticas discutidas brevemente en este apartado, nos dirigimos ahora hacia esos legados y los procesos inaugurados con el triunfo de Raúl Alfonsín.

### **El retorno de la democracia o la pregunta por el régimen político**

1983 fue el punto de llegada de un largo ciclo de inestabilidad política, inaugurado en la década del '50, y caracterizado por alternancia de experiencias democráticas restringidas (por la proscripción del peronismo) y golpes militares. El trabajo clásico de O'Donnell (1977) describe el conflicto distributivo que subteñía esa dinámica política: dos bloques sociales antagónicos, enfrentados en sus concepciones del desarrollo, pugnaban la definición de la política económica. La coalición orientada al mercado interno (trabajadores y pequeños industriales) favorecía el aumento de los salarios y el gasto público como motor del crecimiento. Dado que el sector industrial

era un consumidor neto de divisas, la expansión de la demanda concluía con una crisis del sector externo y una devaluación que redefinía los términos de intercambio domésticos a favor del sector agroexportador. La gran burguesía industrial (incluyendo las empresas multinacionales) era en tanto un actor pívot que lograba beneficios en las dos fases del ciclo: en la fase expansiva por el aumento del consumo interno, y en la fase recesiva —en la cual se alineaba con los intereses agropecuarios en la demanda del restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos— por la consolidación de su posición dominante gracias al acceso al financiamiento internacional.

En esta dinámica recurrente existía una afinidad evidente entre autoritarismo del régimen político y la posibilidad de imponer costos (recesión, caída del salario real) a una clase trabajadora con gran capacidad de movilización y unificada electoralmente por la identidad peronista. De allí que los grandes empresarios y sus asociaciones adoptaran una actitud defensiva durante los períodos de apertura política, a la vez que apoyaban decididamente los golpes militares que venían a restablecer no sólo los equilibrios en el frente externo y fiscal, sino también las prerrogativas del capital en el control del proceso productivo (Acuña, 1995). De allí también que los empresarios no desarrollaran un instrumento político capaz de avanzar sus intereses en condiciones de competencia democrática: en efecto, las iniciativas en ese sentido eran abandonadas cuando un nuevo ciclo autoritario convocaba al personal político y los expertos alineados con las visiones de distintas fracciones del capital al ejercicio de la función pública (Gibson, 1996).

La dictadura militar inaugurada en 1976 se planteó como un objetivo explícito el quiebre del ese ciclo político, a partir de una política económica cuyo objetivo explícito era el debilitamiento de los actores de la coalición mercadointernista (Canitrot, 1980). La apertura externa con apreciación cambiaria impuso costos muy significativos a los empresarios orientados al mercado doméstico, a la vez que una represión de características inéditas en la Argentina permitió una caída significativa del salario real. No obstante sus ambiciones refundacionales, los legados más duraderos de la dictadura fueron una consecuencia no buscada de los horrores y fracasos en los que incurrió el gobierno militar. En efecto, la imposición de costos importantes a segmentos del empresariado industrial, la aventura de Malvinas y las revelaciones de los crímenes de la dictadura demostraron a las elites empresarias el carácter imprevisible de ese actor y marcaron su ocaso como agente político de los intereses empresarios. Junto al triunfo del radicalismo y la intención inicial del gobierno de Raúl Alfonsín de modificar la legislación laboral con el objetivo de debilitar al sindicalismo peronista, el descrédito de los militares contribuyó a modificar la preferencia histórica de los empresarios

por opciones autoritarias y a comprometerlos con la nueva experiencia democrática (Acuña, 1995).

Otro de los legados duraderos de la dictadura militar fue la consolidación de un puñado de grupos económicos domésticos, favorecidos por el carácter parcial de la liberalización económica ensayada por la dictadura (Novaro y Palermo, 2003) que preservó políticas regulatorias muy favorables a la obtención de ganancias extraordinarias en algunas áreas de negocios (Castellani, 2009a). Emergentes en algunos casos de la segunda fase de la ISI (aluminio), con base en mercados oligopólicos protegidos de la competencia externa (cemento, acero) o habiendo consolidado su posición a partir del retiro de empresas multinacionales en el contexto de incertidumbre y violencia política de los '70 (López, 2006), estos nuevos "capitanes de la industria" se convertirían en interlocutores privilegiados del nuevo gobierno democrático (Ostiguy, 1990).

En un contexto internacional muy adverso, caracterizado por el peso del endeudamiento externo legado por la dictadura, flujos negativos de capitales hacia la región como consecuencia de la crisis de la deuda, y el deterioro de los precios de las exportaciones agrícolas, el gobierno radical entendió que estos grupos empresarios podían garantizar las inversiones necesarias para relanzar un ciclo de crecimiento. Además de los contactos directos con los capitanes de la industria, el gobierno involucró a las entidades industriales y a los sindicatos en la negociación tripartita de políticas de ingresos, un pilar decisivo de los planes heterodoxos de estabilización diseñados por el equipo económico. Por su parte las asociaciones del sector rural, frente al deterioro de los precios internacionales y la continuidad de los impuestos a las exportaciones agrícolas, adoptaron una actitud de abierta confrontación, desentendiéndose de las consecuencias potenciales que esa opción podía tener sobre la estabilidad del gobierno (Acuña, 1995).

Como es sabido, el deterioro del frente externo y fiscal, agravado por la pérdida de control del proceso político, terminaron en un proceso hiperinflacionario y el traspaso anticipado del gobierno al nuevo presidente justicialista, Carlos Menem. En ese lapso, y haciéndose eco del diagnóstico de los organismos multilaterales de crédito, fue consolidándose en segmentos importantes de las elites políticas y económicas la idea que la resolución de los problemas que enfrentaba la economía argentina iba a requerir una reestructuración profunda de sus condiciones de funcionamiento desde la posguerra. Lo cual implicaba: apertura comercial, política fiscal y monetaria orientada a la estabilidad antes que al crecimiento, el retiro del Estado de la economía y un nuevo énfasis en el mercado y la actividad privada como principal mecanismo de asignación de recursos entre sectores y actividades. Esto implicó también una redefinición del foco de interés y las preguntas de

la disciplina: en efecto, si la década del '80 estuvo dominada por la pregunta sobre la estabilidad democrática a luz de los comportamientos históricos del empresariado local, la década siguiente dio esa pregunta por saldada<sup>1</sup> y se concentró en el papel de los empresarios en el proceso de reformas. Como veremos, los nuevos actores empresarios identificados en este período cumplirían un rol central en la década siguiente.

### **Los años '90 o la pregunta por la viabilidad política de las reformas económicas**

El gobierno de Menem hizo del programa de reformas económicas y, en especial a partir de 1991, del éxito antinflacionario del Plan de Convertibilidad, el eje de la recomposición de su poder político (Palermo y Novaro, 1996). En ese proceso redefinió (o al menos desplazó por un tiempo) los clivajes que habían organizado la política argentina hasta ese momento. En efecto, lo que inesperadamente reveló la década menemista es que el peronismo podía ser, antes que una amenaza, un gestor más o menos eficiente de los intereses del capital —y ya no del segmento orientado al mercado doméstico sino de sus fracciones más concentradas e internacionalizadas (Gibson, 1997)—. La contracara fue por supuesto un nuevo diferimiento de la constitución de una opción partidaria que asumiera programáticamente la representación de esos intereses.

La integración plena a los flujos financieros transnacionales presupuesta por el esquema de tipo de cambio fijo implicaba también que, al menos mientras no mudaran las condiciones externas de acceso al crédito, las preferencias de los empresarios en tanto capitalistas estarían garantizadas por los mecanismos impersonales de los flujos financieros internacionales (Schamis y Way, 2003). En un contexto definido en sus parámetros generales por el régimen cambiario, la reflexión académica se centró en entender las profundas transformaciones en marcha y, en particular, las condiciones que hacían políticamente viable esas reformas (Acuña y Smith, 1996; Gerchunoff y Torre, 1996; Torre, 1998; Viguera, 2000). No obstante la orientación ortodoxa general de la política, a medida que el gobierno recuperó grados de libertad las preferencias de política del peronismo se hicieron sentir en el contenido de algunas reformas, limitando el impulso liberalizador del equipo económico (Gerchunoff y Torre, 1996). El punto fue retomado recientemente en perspectiva comparada por Murillo (2009), quien mostró

---

<sup>1</sup> Los trabajos de Carlos Acuña referidos en este apartado fueron decisivos en este sentido.

la importancia de los legados partidarios, y cómo los gobiernos de los históricos partidos populistas latinoamericanos convertidos al credo liberalizador por razones pragmáticas (el PRI en México y el PJ en Argentina) privatizaron creando mercados de servicios públicos más regulados que los reformadores neoliberales “convencidos” (por ejemplo, en Chile)<sup>2</sup>.

¿Qué papel jugaron entonces los empresarios en el proceso de liberalización económica? La respuesta a esta pregunta se desarrolló deslindándose de formulaciones más tempranas, que ponían el acento en el aislamiento tecnocrático de los gobiernos reformistas frente a las demandas de los actores de la ISI (Haggard y Kauffman, 1995). El aporte decisivo de esta literatura fue que, lejos de comportar la desarticulación de coaliciones distributivas, la liberalización económica generalmente implicó la conformación de nuevos espacios de apropiación de rentas (Schamis, 1999). Así, por ejemplo, la privatización de las telecomunicaciones en condiciones oligopólicas, y en un contexto en el que la apertura comercial con apreciación cambiaria beneficiaba especialmente al sector no transable de la economía, otorgó rentas extraordinarias a los consorcios adquirentes, cimentando así el apoyo de los empresarios domésticos a la liberalización<sup>3</sup>.

Los trabajos de Etchemendy (2001, 2011) son quizás la formulación decisiva de esta perspectiva coalicional. Este autor identifica distintos modelos de liberalización en función del régimen político y las características de los actores constituidos en la fase previa de la ISI. Su argumento es que bajo regímenes democráticos, viabilizar la liberalización económica requirió prioritariamente compensar a los actores protegidos de la fase anterior, a priori los más castigados por el viraje de política. Cuando como en Argentina esos actores eran económicamente poderosos y habían ganado participación de mercado frente al Estado y las empresas multinacionales en los años previos a las reformas, lo que se verificó fue un modelo negociado o corporativo de liberalización. En este esquema, el gobierno logró el consentimiento de los grupos económicos más grandes (aquellos con recursos suficientes para enfrentar la política del gobierno) mediante la desregulación parcial

---

<sup>2</sup> Los legados partidarios son apenas un elemento del complejo argumento causal de Murillo, que incluye los patrones de competencia partidaria y la movilización de los consumidores en el período postreforma. La autora muestra también que las decisiones respecto al contenido regulatorio inicial tuvieron consecuencias paradójicas desde el punto de vista de los precios pagados por los consumidores en aquellos mercados donde esas regulaciones establecieron barreras artificiales al ingreso potencial de nuevos proveedores.

<sup>3</sup> Este tipo de explicación fue no obstante vulnerable a la crítica de estar leyendo retrospectivamente una estrategia coalicional de los resultados objetivos de las reformas económicas —que, en perspectiva comparada, tendieron a favorecer en todos los casos al sector financiero y a los sectores menos expuestos a la competencia externa—. En este sentido ver Schneider (2005).

(por ejemplo, el régimen automotriz) o la asignación de activos en condiciones muy favorables en aquellos sectores que constituían su principal actividad (por ejemplo, en el sector petrolero y siderúrgico). Estos grupos participaron también en las privatizaciones de servicios públicos como socios en los consorcios adquirentes, pero sólo para aprovechar la oportunidad de negocios y no como una opción estratégica —como lo demuestra el hecho de que la mayoría se había desprendido de estos activos hacia el final de la década (López, 2006)—.

No obstante que el tipo de compensaciones favoreció a los grupos económicos consolidados durante la ISI, con el tiempo esta estrategia de liberalización se reveló menos exitosa que otras en la consolidación de una clase empresaria doméstica en condiciones de enfrentar la competencia internacional y expandirse internacionalmente (Finchelstein, 2010, 2012; Etchemendy, 2011)<sup>4</sup>. Lo que se verificó en el transcurso de la década fue una creciente extranjerización de la estructura empresarial argentina, a medida que empresas multinacionales en la búsqueda de mercados hacían uso de su músculo financiero para adquirir firmas locales (López, 2006). Estos resultados dependieron también de decisiones estratégicas de las empresas, pero en términos generales casos “exitosos” de adaptación a la apertura y expansión internacional, como Arcor o Techint, fueron más bien la excepción que la regla (Gaggero, 2012).

En cuanto al sector agropecuario, la política de liberalización y desregulación incluyó el desmantelamiento de los mecanismos de intervención en los mercados agropecuarios, la eliminación de los impuestos a la exportación y la liberalización de las importaciones de insumos y maquinarias, que en el mediano plazo favorecería la renovación de los procesos productivos por la incorporación de tecnología (Bisang et al., 2008)<sup>5</sup>. Pero esto en un contexto de apreciación cambiaria y bajos precios internacionales que afectaba negativamente la rentabilidad del sector y amenazaba la supervivencia de los productores menos eficientes.

A nivel de las asociaciones empresarias, varios estudios sociológicos se han ocupado de señalar su “desorientación” frente a una política oficial que, a la vez que venía a realizar las ideas económicas con las que histórica-

---

<sup>4</sup> Concretamente, las reformas económicas en Argentina fueron menos exitosas en esta dimensión que los casos estatistas de liberalización, como Brasil o España, en los que la reestructuración desde arriba de sectores de la ISI favoreció la creación de campeones nacionales, y que los casos de liberalización de mercado, como Chile, que favoreció la consolidación de empresas en sectores con ventajas competitivas y no transables.

<sup>5</sup> Y quizás también el beneficio simbólico de ver realizadas estas demandas históricas por parte de un gobierno de origen peronista.

mente habían impugnado las experiencias populistas, imponía costos importantes a sus bases (Heredia, 2003; Beltrán, 2011). Esta relativa inconsistencia entre el apoyo explícito o tácito a la política económica y las consecuencias de esa política sobre los empresarios se hizo más evidente hacia el final de la década, cuando el cambio de las condiciones externas reveló los límites insalvables de la convertibilidad. Quizás porque la regla cambiaria había devenido un equivalente de estabilidad y un orden económico favorable a la iniciativa privada, quizás porque no estaba claro qué dispositivos institucionales y de política económica podrían remplazarla, lo cierto es que el compromiso de las elites políticas y económicas con el esquema cambiario sobrevivió con mucho su viabilidad económica (Galiani, Heyman y Tomassi, 2003). Junto con las inconsistencias acumuladas a lo largo de la década, y un contexto financiero internacional muy desfavorable, esta incapacidad de encontrar respuestas políticas y una estrategia económica alternativa explica en gran medida la magnitud de la crisis de 2001-2002.

### **La década kirchnerista: entre nuevos y viejos dilemas**

Si el tiempo transcurrido contribuyó a fijar algunas claves analíticas para entender la política de los empresarios en las dos primeras décadas de democracia, la tercera década, que se desarrolló bajo el signo de las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, es un proceso todavía abierto. Es por eso que en este apartado de cierre nos proponemos combinar las referencias a la literatura con el señalamiento tentativo de algunas agendas de investigación recientes y emergentes.

El consenso mínimo de la literatura sobre el período es que el eje de la estrategia de política económica del gobierno de Néstor Kirchner consistió en la reconstrucción de una coalición amplia con eje en los sectores populares formales e informales (Nazareno, 2009; Etchemendy y Garay, 2011; Bonvecchi, 2011). Esa estrategia implicó antagonizar al capital internacional y doméstico cada vez que la atención de sus demandas implicaba resignar la tasa de crecimiento o la recomposición de la capacidad de consumo de la base social del gobierno (Bonvecchi, 2011; Etchemendy y Garay, 2011). Esta lógica caracterizó sucesivamente la negociación de la deuda en default con los acreedores externos —en la cual el gobierno logró imponer términos inéditos en una restructuración de esta magnitud (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005)—; el congelamiento de precios y la renegociación de contratos con las empresas de servicios públicos; y la imposición de restricciones a las exportaciones con el objetivo inmediato de controlar los precios domésticos de una serie de bienes de consumo masivo (hidrocarburos, carne, trigo).

En las condiciones iniciales de salida de la convertibilidad, esta estrategia no fue inicialmente inconsistente con el mantenimiento de resultados superavitarios en materia fiscal y de comercio exterior, y favoreció la recuperación económica, la pacificación social y la recomposición de los ingresos de los sectores populares. A ese resultado contribuyó un contexto internacional con precios récord para los *commodities* agrícolas, que contribuyó a remover la restricción externa en el corto y mediano plazo y viabilizó la decisión del gobierno de no retornar a los mercados internacionales de crédito (Richardson, 2009).

No obstante, la política de expansión sostenida de la demanda doméstica fue encontrando límites sucesivos en el frente fiscal (agudizado por la política de subsidios al consumo de servicios públicos) y externo (incluyendo las presiones del proceso inflacionario y las importaciones de hidrocarburos sobre la balanza comercial y la paridad cambiaria). Frente a estos desafíos el gobierno respondió ratificando su estrategia de política económica —lo que en la práctica implicó profundizar los aspectos más heterodoxos de esa estrategia, confrontar con los intereses empresarios en una variedad de arena de políticas, y aumentar la intervención o directamente poner bajo el control del Estado una serie de actividades transferidas al sector privado en la década previa—. Así ocurrió con la reestatización del sistema jubilatorio, el aumento de las retenciones a las exportaciones agrícolas que desembocó en el *lock-out* rural de 2008, y la reestatización de YPF. En cada coyuntura, en suma, el gobierno buscó preservar sus grados de libertad frente a las restricciones que hubiera implicado optar por soluciones ortodoxas frente a los dilemas que se le presentaban —al costo de diferir en el tiempo la resolución duradera de esos desequilibrios—.

Dada esta orientación general de política, varias de las preguntas de la disciplina sobre la década se ubican precisamente en los puntos de conflicto entre las opciones de política del gobierno y los intereses de distintos segmentos empresarios. Una primera agenda se refiere así a la renegociación de contratos con las empresas de servicios públicos; los factores que explican la variación en los términos de esa renegociación a nivel subnacional y para distintos consorcios empresarios (Post y Murillo, 2012) y los incentivos negativos que el gobierno enfrentó para la remoción de subsidios con costos fiscales crecientes (Bril Mascharenas y Post, 2012). Otra agenda indaga si se verificó una recomposición de la clase empresaria doméstica durante este período. Las preguntas en este caso aluden a las características y los límites de la recuperación de la actividad industrial durante la última década (Schorr, 2012; Souto Simao, 2013); cómo se reconfiguró la estructura de propiedad del sector financiero después de 2001 (Etchemendy y Puente, 2012); y qué consecuencias tuvieron para la consolidación de nuevos grupos domésticos

las iniciativas del gobierno orientadas a promover el ingreso de actores nacionales en sectores y actividades considerados estratégicos (Castellani, 2009b).

La tercera agenda con un anclaje sectorial se refiere a las viejas y nuevas formas de representación de los intereses del sector rural. En efecto, la incorporación de tecnología y la demanda internacional hicieron del complejo agroexportador uno de los sectores más dinámicos, internacionalmente competitivos y rentables de la década (Bisang et al., 2008; Richardson, 2009). En perspectiva comparada, que ese dinamismo económico no haya encontrado formas más duraderas de representación política resulta analíticamente intrigante (Freytes, 2013). Mientras que los análisis del conflicto de 2008 han enfatizado el papel que cumplió la unidad de acción de las entidades rurales en sostener la movilización del sector en su enfrentamiento con el gobierno (Hora, 2010; Fairfield, 2010), otros autores han señalado la importancia de asociaciones sectoriales de un nuevo tipo. Recurriendo a la *expertise* técnica antes que a la acción gremial para incidir en la política y el debate públicos, estas asociaciones habrían desplazado a las tradicionales en la representación de los segmentos más dinámicos del empresariado rural (Hernández, 2007; Gras, 2012; Gras y Hernández, 2013). En suma, el dinamismo del sector agroexportador plantea nuevas preguntas sobre la regulación de sector (Newell, 2009) y cómo sus demandas son representadas en la arena política y de articulación de intereses.

Por último, la pregunta más general alude al carácter cíclico de la política argentina. Una interpretación alude a la dificultad de establecer acuerdos intertemporales por parte de los actores del sistema político (Spiller y Tomassi, 2005) que resultaría de, y a la vez contribuiría a reforzar, un patrón recurrente de debilidad institucional (Levitsky y Murillo, 2005). La alternancia cíclica de las estrategias de política económica, y las crisis como modalidades recurrentes de resolución de los desequilibrios macroeconómicos, sugieren que hay algo acertado en ese diagnóstico. Sin embargo, sin un anclaje en la política de los actores sociales ese diagnóstico resulta insuficiente. Quizás el verdadero desafío consista entonces en desandar, analítica y empíricamente, las conexiones que existen entre las modalidades mayoritarias de funcionamiento de nuestro sistema político; el carácter fragmentario y particularista de la articulación de los intereses empresarios en la arena corporativa; la carencia de mediaciones partidarias estables entre una y otra esfera; y la volatilidad y el carácter errático de las estrategias de política económica. Que esta sea una tarea improbable no la hace menos interesante.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos (comp.) (1995). *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Acuña, Carlos y William Smith (1996). “La lógica política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141.
- Aspiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Miguel Khavisse (1987). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años '80*, Buenos Aires, Legasa.
- Beltrán, Gastón (2011). “Las paradojas de la acción empresaria. Las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bisang, Roberto, Guillermo Anillo y Mercedes Campi (2008). “Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 190.
- Bonvecchi, Alejandro (2011). “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Bril Mascarenhas, Tomás y Alison Post (2012). “Broad-Based Consumer Subsidies as ‘Policy Traps’: The Case of Utilities Subsidies in Post-Crisis Argentina”, trabajo preparado para la Conferencia Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Nueva Orleans.
- Canitrot, Adolfo (1980). “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 19, N° 76.
- Castellani, Ana (2009a). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo.
- Castellani, Ana (2009b). “Estado y grandes empresarios en la Argentina de postconvertibilidad”, en *Cuestiones de sociología*, N° 5-6.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel y Martín Rapetti (2005). “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 178.
- Etchemendy, Sebastián (2001). “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 16.
- Etchemendy, Sebastián (2011). *Models of Economic Liberalization. Business, Workers and Compensation in Latin America, Spain and Portugal*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Etchemendy, Sebastián e Ignacio Puente (2012). “Power and Crisis: Explaining Varieties of Commercial Banking Systems in Argentina, Brazil and Mexico (1990-2011)”, trabajo preparado para la Conferencia Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Nueva Orleans.

- Etchemendy, Sebastián y Candelaria Garay (2011). "Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009", en Levitsky, Steven y Kenneth Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fairfield, Tasha (2010). "Business Power and Protest: Argentina's Agricultural Producers Protest in Comparative Context", en *Studies in International Comparative Development*, Vol. 46, N° 4.
- Finchelstein, Diego (2010). "Different States, Different Nationalizations: A Comparative Analysis of the Process of Firms' Internationalization in Latin America", Tesis doctoral, Northwestern University.
- Finchelstein, Diego (2012). "Políticas públicas, disponibilidad de capital e internacionalización de empresas en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y Chile", en *Revista Apuntes*, Vol. XXXIX, N° 70.
- Freytes, Carlos (2013). "Coaliciones y puntos de veto: gobiernos de nueva izquierda y políticas de captura de renta en América Latina", ponencia presentada en la jornada "La economía de los recursos naturales en la Argentina reciente", Buenos Aires.
- Gaggero, Alejandro (2012). "La retirada de los grupos económicos argentinos durante la crisis y salida del régimen de convertibilidad", en *Desarrollo Económico*, Vol. 52, N° 206.
- Galiani, Sebastián, Daniel Heyman y Mariano Tommassi (2003). "Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad", en *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 169.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1996). "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143.
- Gibson, Edward (1996). *Class and Conservative Parties. Argentina in Comparative Perspective*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Gibson, Edward (1997). "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", en *World Politics*, Vol. 49, N° 3.
- Gras, Carla (2012). "Empresarios rurales y acción política en Argentina", en *Estudios Sociológicos*, Vol. 30, N° 89.
- Gras, Carla y Valeria Hernández (coords.) (2013). *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorio en la globalización*, Buenos Aires, Biblos.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman (1995). "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 139.
- Haggard, Stephan, Sylvia Maxfield, y Ben Schneider (1997). "Alternative Theories of Business-Government Relations", en Maxfield, Sylvia y Ben Schneider (eds.), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press.

- Heredia, Mariana (2003). “Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y del capital”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, N° 1.
- Hernandez, Valeria (2007). “El fenómeno económico y cultural del boom de la soja y el empresariado innovador”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 187.
- Hora, Roy (2010). “La crisis del campo de otoño de 2008”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 50, N° 197.
- Hora, Roy (2012). “La evolución del sector agroexportador argentino en el largo plazo, 1880 2010”, en *Historia Agraria*, N° 58.
- Levistky, Steven y María Victoria Murillo (2005). “Building Castles in the Sand? The Politics of Institutional Weakness in Argentina”, en Levistky, Steven y María Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy: the Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, The Pennsylvania University Press.
- López, Andrés (2006). *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*, Buenos Aires, CEPAL.
- Middlebrook, Kevin (ed.) (2000). *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Murillo, Victoria (2009). *Electoral Competition, Partisanship, and Policymaking in the Latin American Public Utilities*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nazareno, Marcelo (2009). “Hacer la diferencia. Nueva izquierda, coaliciones y política de la política económica. La Argentina en el contexto latinoamericano, 2003-2007”, Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Newell, Peter (2009). “Bio Hegemony: The Political Economy of Agricultural Biotechnology in Argentina”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, N° 1.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (2003). *La dictadura militar (1976-1983)*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1977). “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 16, N° 64.
- Ostiguy, Pierre (1990). *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años '80*, Buenos Aires, Legasa.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.
- Post, Alison y María Victoria Murillo (2012). “Revisiting the Obsolescing Bargain in Post-Crisis Argentina: Investor Portfolios and Regulatory Outcomes”, trabajo presentado en el Seminario del Departamento de Ciencia Política, UTD, Buenos Aires.
- Richardson, Neal (2009). “Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina”, en *Studies in International Comparative Development*, N° 44.
- Schamis, Héctor (1999). “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”, en *World Politics*, Vol. 51, N° 2.
- Schamis, Héctor y Christopher Way (2003). “Political Cycles and Exchange Rate-Based Stabilization”, en *World Politics*, Vol. 56, N° 1.

- Schneider, Ben (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schneider, Ben (2005). “La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 179.
- Schneider, Ben (2010). “Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization”, en Coen, David, Wyn Grant y Graham Wilson (eds.), *The Oxford Handbook of Business and Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Schneider, Ben (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schneider, Ben y Sebastián Karcher (2012). “La política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias e influencia”, en *Revista Apuntes*, Vol. XXXIX, N° 70.
- Schorr, Martin (2012). “Argentina: ¿nuevo modelo o viento de cola?”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 237.
- Souto Simao, Marcelo (2013). “Entre el dicho y el hecho... Una revisión de la industria argentina en la posconvertibilidad”, trabajo presentado en la VIII Jornadas de Estudios Sociales de la Economía, Buenos Aires.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2005). “The Institutional Foundations of Public Policy: a Transaction Cost Approach and Its Application to Argentina”, en Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.
- Torre, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Viguera, Anibal (2000). *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*, La Plata, Ediciones Al Margen-Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

**Palabras clave**

empresariado - reformas económicas – régimen político – democracia – Argentina

**Key words**

business - economic reforms – political regime – democracy – Argentina



## **¿Rechazo a la democracia o al partido de gobierno? Despejando el camino para el estudio de la *accountability* electoral o algunas reflexiones sobre la relación entre crisis económica y voto en los últimos 30 años\***

**MARÍA CELESTE RATTO**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
mceleste\_ratto@hotmail.com

La relación entre economía y democracia durante estos últimos 30 años en Argentina ha sido por lo menos conflictiva. Juan Carlos Torre, en su texto de 1991 *América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles*, describía a la década del ochenta de la siguiente forma: “La última década se ha caracterizado en numerosos países de América Latina por la difícil convivencia entre una democracia política en curso de consolidación y una grave crisis, que mantiene a los países de la región bajo el signo de la emergencia económica” (Torre, 1991: 145). Y esos tiempos difíciles continuaron por varios años más y casi podríamos decir que han moldeado el sustrato democrático de la ciudadanía argentina.

A la par de tal desafío, desde la ciencia política argentina se hicieron sustanciales avances que no sólo ayudaron a entender el proceso de transición (Acuña, 1995; Cavarozzi, 1992) sino que generaron aportes a la teoría misma de la democracia (por citar algunos ejemplos, O'Donnell 1992, 1993 y 1997). Pese a estos avances, los trabajos sobre el impacto de los resultados económicos en el apoyo al partido de gobierno han sido poco desarrollados desde el punto de vista empírico y los escasos ejemplos existentes debieron afrontar una fuerte herencia proveniente de los trabajos más conceptuales que dificultaron muchas veces el camino.

Algunos aportes parecen haber eclipsado el estudio del posible impacto de los *shocks* económicos en la consolidación de la democracia y por añadidura en el apoyo al partido de gobierno en América Latina. Por ejemplo en el trabajo de Przeworski et al. (2000), se estableció que “las democracias nunca mueren en países ricos. Pero toda la evidencia que nosotros examinamos también indica que las democracias en países pobres es más propensa a morir cuando se experimentan crisis económicas que cuando sus economías crecen” (Przeworski et al., 2000: 117). Como Córdova y Seligson (2010: 56) apuntan, “desafortunadamente, a pesar de los hallazgos empíricos, los

---

\* La autora agradece especialmente las sugerencias de Ernesto Calvo y la ayuda con el relevamiento bibliográfico de María Laura Tagina.

mecanismos a través de los cuales la democracia puede ser puesta en riesgo y el rol que los ciudadanos pueden tener en dicho proceso continúa casi enteramente sin estar especificado”.

El núcleo central de la cuestión sobre el impacto de las crisis económicas en la creencia en la democracia descansaría “en la habilidad de los ciudadanos de mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad” (Lipset, 1981: 64)<sup>1</sup>. Ahora bien, algo distinto es en qué grado se mantiene o modifica esa creencia en las instituciones políticas a partir del apoyo o rechazo que sufren los partidos de gobierno como consecuencia de su gestión de la economía. ¿Es lo mismo apoyo al partido de gobierno que apoyo a la democracia?

Los trabajos de la época en general simplificaban este mecanismo. Sostenían que “buenos resultados en materia económica” generarían legitimidad y profundizarían el proceso democrático. Por su parte, era de esperarse que, si los resultados económicos en cambio eran malos, surgirían problemas de legitimidad y eso socavaría a la democracia. Esta preocupación dominante propició casi por inercia una lectura desde la cual se entendía que el crecimiento económico (o por lo menos cierta estabilidad en términos macroeconómicos) era una condición necesaria para el afianzamiento de la democracia, ocultando detrás de esta premisa algunos mecanismos fundamentales que fueron soslayados desde el punto de vista empírico.

Desde mi perspectiva esa lectura no es del todo acertada. Ya que tanto los buenos como los malos resultados económicos pueden generar mayor legitimidad del régimen y por lo tanto mayor democracia. El descontento no necesariamente debe ser leído como una pauta de deslegitimación del sistema democrático, sino que por el contrario puede ser considerado como una respuesta racional ante los pobres resultados económicos que los gobiernos de la región experimentaron durante los ochenta y noventa (Benton, 2005: 418). Lo que es necesario entender es cómo los resultados económicos afectan el apoyo al partido de gobierno y cómo ese accionar luego refuerza o socava la legitimidad del sistema democrático. Asimilar apoyo al partido de gobierno con apoyo o legitimidad del sistema democrático pareció ser una constante entre los trabajos de los primeros veinte años de democracia.

---

<sup>1</sup> Fue el mismo Guillermo O'Donnell quien nos advertía ya en 1973 de los peligros de asumir como premisa fundamental la ecuación optimista de Lipset. La crítica fundamental se basa en la falta de reflexión teórica sobre las correlaciones empíricas que los teóricos de la modernización impulsaban. Estos autores parten del supuesto de que “los países más ricos son democracias políticas”, de allí se asume como premisa fundamental que “mayor desarrollo económico genera mayores probabilidades de democracia”. Para O'Donnell, el desarrollo económico se relaciona con mayor pluralismo político, que no es lo mismo que democracia. A partir de allí pudo demostrar que, para los casos de América Latina, mayor desarrollo económico también podía generar regímenes burocrático-autoritarios.

Hoy, treinta años después, los resultados obtenidos a partir del estudio del voto económico (VE de aquí en adelante) nos han permitido conocer que quizás los avatares económicos fueron una prueba difícil pero que han servido para consolidar los mecanismos básicos de la democracia argentina. Siguiendo a Alison Benton (2005), la pregunta que se vuelve central es si los latinoamericanos, como consecuencia de las crisis económicas, están rechazando al sistema democrático o están castigando a los partidos en las urnas. La cuestión es bien diferente<sup>2</sup> y sus implicancias teóricas son sustanciales. Deslindar esta materia ha sido fundamental para poder comprender el verdadero funcionamiento de la democracia argentina. Los avances respecto al apoyo al partido de gobierno tuvieron lugar casi exclusivamente desde el punto de vista del funcionamiento de las instituciones. Poco se ha avanzado sobre cómo reaccionan los ciudadanos individualmente a los estímulos económicos que generan los gobiernos de turno y cómo ese mecanismo afecta a la legitimidad del sistema democrático. Como una lógica consecuencia de la poca e interrumpida experiencia democrática de los ciudadanos argentinos, se asumió que éstos no actuaban racionalmente<sup>3</sup> al momento de votar pero tal postulado no fue comprobado de forma empírica y sistemática.

### ¿Qué aporta el enfoque del voto económico?

Las elecciones sirven, entre varias funciones, para hacer responsables a los gobiernos de sus acciones pasadas. Al final de cada mandato, los partidos en el gobierno rinden cuentas al electorado por su gestión de los asuntos públicos. Y pueden ser premiados mediante su reelección o castigados

---

<sup>2</sup> Varias encuestas de opinión han mostrado sistemáticamente que pese a los bajos porcentajes de ciudadanos que expresan poco o algo de confianza en las instituciones democráticas (por debajo del 30 por ciento en toda la región), tales actitudes no implican necesariamente apoyo hacia regímenes autoritarios. Las mismas encuestas muestran que son muy pocos los latinoamericanos que preferirían ese tipo de cambio de régimen (Benton, 2005: 418).

<sup>3</sup> Cuando hago referencia al accionar racional de los ciudadanos hago referencia al enfoque de la racionalidad limitada. El concepto de racionalidad limitada destaca la discrepancia entre la racionalidad humana perfecta que se asume en la teoría económica neoclásica (Downs, 1957) y la realidad del comportamiento humano según se observa en la vida económica o política (Simon, 1992: 3). Se trata de lo que Samuel L. Popkin (1994: 7) ha definido como “racionalidad de baja información”. Los votantes poseen constricciones cognitivas que los hacen racionalmente limitados, pero en ningún caso cognitivamente imposibilitados (Jones, 2001: 78). Aunque los ciudadanos no tienen mucha información, son capaces de tomar decisiones políticas razonadas gracias a la utilización de la heurística: atajos de decisión que posibilitan organizar y simplificar las decisiones políticas eficientemente (Sniderman, Brady y Tetlock, 1991: 19). Gracias a la heurística, un ciudadano poco informado puede tener un comportamiento político similar al de un ciudadano bien informado (Lau y Redlawsk, 2001).

con su expulsión del poder (Jacobs y Shapiro, 2000: 326). La amenaza de sanción implícita en las elecciones debería influir sobre el comportamiento de los representantes a lo largo del mandato, incentivándolos a seguir las preferencias e intereses de los votantes para lograr su reelección (Manin, Pzeworski y Stokes, 1999).

Así, el enfoque del voto económico se torna relevante en tanto al estudiar la asociación estadística entre la evaluación de la marcha de la economía y el voto, capta el supuesto de que los individuos reaccionan individualmente pero de forma sistemática al estímulo económico que se crea en la votación (*accountability*). En este sentido, el estudio de la *accountability* electoral implicó un aporte sustancial dentro del campo de la teoría empírica de la democracia argentina: distinguir entre legitimidad de la democracia y apoyo al partido de gobierno. Ello no implica negar las indudables relaciones que existen entre ambos elementos sino lograr una distinción analítica que permita evaluar en qué medida funciona el proceso de responsabilización política. O sea, estudiar si la ciudadanía puede distinguir entre los buenos y malos resultados económicos y actuar en consecuencia. Esto es, castigar a los políticos que fueron responsables de los malos resultados económicos cambiando su voto, o premiar a los políticos que lograron buenos resultados económicos volviéndolos a elegir. El proceso de legitimación democrática surge en el momento en que los ciudadanos se vuelven conscientes de que pueden reaccionar frente a las acciones de los gobiernos y que dicho accionar tiene consecuencias. Esa concientización permite reforzar la creencia en el sistema democrático. En tal sentido, y dentro de ciertos límites, sería esperable que la democracia se refuerce tanto a consecuencia de los buenos como de los malos resultados económicos.

Pero las conclusiones de este tipo de estudios pueden ser aún más profundas. Apuntan a la existencia de una base de legitimidad propia del sistema democrático que va mucho más allá de los meros resultados económicos. Que la ciudadanía llegue a ese nivel de comprensión del sistema democrático implica entender que la democracia no reside únicamente en los gobiernos y en su accionar, sino y básicamente en los ciudadanos que son los únicos que mediante las elecciones poseen el poder de autorizar a un partido a ocupar el gobierno, de evaluarlo y de decidir su continuidad o su suspensión. En definitiva, es entender que la democracia no sólo se construye a partir de quién ejerce el gobierno en un momento determinado sino que, y fundamentalmente, se cimienta a partir del accionar de sus ciudadanos.

## Lo que sabemos...

La falta de datos consistentes y la casi nula accesibilidad a éstos, junto al desarrollo de la disciplina previamente descripto, fueron los causantes de la escasez de trabajos en el área. Si bien en los últimos años ha mejorado sustancialmente el acceso a los datos electorales, la cantidad de elecciones (24 hasta el momento) continúa siendo el principal obstáculo para las series temporales. Por su parte, la obtención de datos de opinión pública, principalmente entre 1983 y 1995 es muy complejo y en caso de obtenerlos la tarea de homogeneización de indicadores a lo largo de los años se vuelve faraónica<sup>4</sup>.

Los pioneros en abrir camino dentro de los estudios de comportamiento electoral en Argentina en general y particularmente de voto económico fueron los profesores Raúl Jorrat y Darío Canton, junto a un grupo de jóvenes que durante los años noventa sentaron las bases de los estudios de la *accountability* electoral. Dentro de sus principales aportes está la obtención y la generación de datos, tarea titánica por cierto, cuya dificultad llega hasta nuestros días.

A partir de los datos individuales generados por una encuesta realizada en el Gran Buenos Aires para las elecciones de 1995 y 1999, Canton y Jorrat (2002) demostraron la doble influencia en el voto al partido de gobierno de factores de largo plazo como la identificación partidista y de factores a corto plazo como la valoración de la situación económica. María Laura Tagina (1998: 60) llega a una conclusión similar utilizando datos de otra encuesta realizada en la ciudad de Rosario para las elecciones presidenciales de 1995. También en base a datos individuales procedentes de encuestas, el análisis de Carlos Gervasoni (1998) sobre los apoyos electorales del PJ entre 1989 y 1995 confirma que en los años noventa el voto peronista deja de estar mayoritariamente caracterizado por la clase social o por la ideología para encontrarse más dependiente de actitudes positivas respecto a las transformaciones económicas del período.

Pese a este primer consenso sobre la importancia de la evaluación de la gestión del gobierno en la economía a la hora de votar, la utilización de diferentes tipos de datos e indicadores también evidencia diferencias en los resultados. Utilizando datos agregados de 23 elecciones presidenciales celebradas en 13 países en los años ochenta y noventa, Fabián Echegaray (1996: 613) concluyó que “considerando la mayoría de los resultados electorales verificados en América Latina entre 1982 y 1994, la popularidad presiden-

---

<sup>4</sup> Al respecto, la tesis de doctorado, “Los argentinos ante las urnas. Un análisis del comportamiento electoral entre 1984 y 2007”, defendida en la Universidad de Salamanca el 24 de mayo de 2013 por María Laura Tagina, es un excelente ejemplo de cómo superar tales obstáculos, además de ser un sustantivo análisis del funcionamiento de la *accountability* electoral en Argentina.

cial ha ejercido un impacto mayor y estadísticamente significativo en comparación con las variables económicas...”. Esa misma conclusión fue posteriormente confirmada para el mismo período, pero trabajando ahora con datos individuales procedentes de encuestas (Echegaray, 2005). Desde un enfoque similar, Guido Cataifé (2011: 135) ha evaluado la importancia de los temas salientes (o *issues*) en la Provincia de Buenos Aires, concluyendo a partir de simulaciones que el voto por temas salientes es tan importante como el voto económico.

Básicamente todos estos aportes fueron elaborados a partir de los datos disponibles. Esto determinó la existencia de estudios por períodos de tiempo acotados o que utilizaron diferentes indicadores para medir el mismo fenómeno<sup>5</sup>. Ello dificultó la posibilidad de comparar los resultados y establecer conclusiones más generales sobre el funcionamiento de la *accountability* en Argentina. En tal sentido, y a modo de aporte, a continuación se detallan resultados de regresiones logísticas para explicar el voto utilizando los mismos indicadores y preguntas, junto a las mismas técnicas y tratamiento de datos, para comparar la efectividad del voto económico entre Europa, América Latina y Argentina. Los datos provienen de Eurobarómetro y Latinobarómetro y fueron publicados parcialmente<sup>6</sup>.

Los resultados expuestos en la siguiente tabla permiten afirmar que, pese a los avatares económicos que caracterizaron a los 30 años de democracia, el comportamiento evidenciado por los ciudadanos argentinos concuerda con los encontrados en estudios de democracias con altos niveles de ingresos. Las evaluaciones sociotrópicas retrospectivas tienen un alto impacto en el apoyo al partido de gobierno. De hecho, en el caso de Argentina el impacto de esta variable es mayor que el evidenciado para Europa y para América Latina. En ese sentido, la pauta democrática es similar: “los votantes latinoamericanos parecen ver a la economía, evaluar sus resultados y actuar en consecuencia, premiando o castigando a los gobiernos (...) Los líderes de esa región, ricos o pobres, no pueden escapar al castigo por un mal gobierno económico” (Lewis-Beck y Ratto, 2013: 493). Pese a ello, la diferencia en la capacidad predictiva de los modelos indica que hay factores idiosincráticos que poseen una influencia mayor en los países de América Latina. Quizás aquí se refleje la falta de institucionalización de algunos elementos del sistema político. En principio se podría asumir que, ante la falta de anclajes partidarios o ante cambios en la competencia partidaria, los factores de corto plazo como la valoración de la economía podrían adquirir mayor efecto.

<sup>5</sup> Por ejemplo, para medir la variable independiente se utilizaron: resultados electorales agregados, preguntas sobre intención de voto, preguntas sobre recuerdo de voto, preguntas sobre aprobación o imagen del presidente. Éstas últimas también fueron utilizadas en algunos modelos como variables independientes.

<sup>6</sup> Véase Nadeau, Lewis-Beck y Bélanger (2013); y Lewis-Beck y Ratto (2013).

**Tabla 1**

Modelos de regresión logística para intención de voto en Europa, América Latina y Argentina (1996, 2000 y 2004)

	(Europa)	(América Latina)	(Argentina)
Ideología	2.04** (0.09)	2.24*** (0.11)	0.74** (0.24)
Clase	0.22** (0.07)	-0.16 (0.13)	0.33 (0.25)
Religión	0.54** (0.08)	0.03 (0.06)	0.037* (0.19)
Meses	-0.52** (0.15)	-0.04*** (0.003)	-0.07*** (0.01)
PEN	1.05** (0.06)	0.87*** (0.08)	1.79*** (0.14)
Identificación partidaria	4.38** (0.06)	0.62*** (0.06)	- -
Constante	-3.79** (0.11)	-1.53*** (0.14)	-0.69** (0.14)
Nagelkerke pseudo R <sup>2</sup>	0.70	0.37	0.16
% correctamente predicho	87,6%	73,5%	66,5%
N	19.048	7591	1632

\*\*\*  $p \leq 0.001$

\*\*  $p \leq 0.01$

\*  $p \leq 0.05$

Errores típicos entre paréntesis. En los modelos de Europa y América Latina se introdujeron variables de control por países que no se muestran. La variable dependiente toma el valor de 1 si los entrevistados tienen intención de voto por el partido de gobierno y 0 para el resto de opciones. PEN (percepciones de la economía nacional retrospectiva). Las variables están estandarizadas (0-1). Para más detalles remitirse a Lewis-Beck y Ratto (2013).

Fuente: Eurobarómetro y Latinobarómetro 1996-2000-2004.

En tal sentido, se vuelve central poder distinguir entre un primer momento en el cual entra en juego la capacidad de los votantes para atribuir responsabilidades y, en segundo lugar, el ejercicio efectivo del voto como consecuencia de tal atribución de responsabilidades (Hellwig y Samuels, 2007). Ciertos contextos facilitarían este primer momento (Powell y Whitten, 1993). Alison Benton (2005) a partir del estudio de resultados electorales agregados para diversos países de América Latina, entre ellos Argentina,

concluyó que los sistemas electorales más permisivos facilitan a los votantes castigar a múltiples partidos por los infortunios económicos que cuando los sistemas son más restrictivos (Benton, 2005: 439). Sobre el final de su trabajo deja una interesante inquietud cuya respuesta podría iluminar cómo afecta el descontento con los gobiernos a la legitimidad democrática: merece la pena investigar si el descontento con los gobiernos democráticos es menor en naciones con reglas electorales más permisivas, ya que tales sistemas han demostrado una mejor capacidad de que los ciudadanos puedan expresar sus frustraciones desde un punto de vista electoral.

Luego de evaluar para América Latina el impacto de diversos componentes del sistema político<sup>7</sup> en el proceso de responsabilización, es posible saber que “la posibilidad de la reelección tanto efectiva como legal fue el factor que mayor claridad otorgó al proceso de atribución de responsabilidades en los presidencialismos latinoamericanos” (Ratto, 2011: 86). Esta misma conclusión fue confirmada para el caso argentino, particularmente a partir del trabajo de María Laura Tagina (2012b). La autora encuentra que el impacto de las evaluaciones del desempeño económico del gobierno fue mayor “cuando resultó más claro para el electorado adjudicar al presidente saliente la responsabilidad de la situación del país, y vincular al candidato oficialista con su predecesor” (Tagina, 2012b: 367). La autora también destaca la impronta que dieron a la elección de 2007, cuando se reforzó el VE, la concurrencia de las elecciones, una oferta electoral más estable y una situación institucional no atípica en comparación con 2003.

## Algunas controversias

### *¿Pasado o futuro?*

Fabián Echegaray y Carlos Elordi (2001) encontraron evidencia para el período 1989-1994 que les permitió aseverar que los ciudadanos argentinos no castigaron al presidente Menem por las consecuencias negativas de las reformas económicas, sino que lo exoneraron debido al recuerdo reciente de los episodios hiperinflacionarios de 1989. Para el período 1995-2005, en cambio, María Laura Tagina (2012a: 137) pudo confirmar la existencia de

---

<sup>7</sup> Entre las variables analizadas se encuentran: gobierno dividido/unificado; existencia de bicameralismo con cámara de veto controlada por la oposición; grado de apoyo del presidente; sistema de partidos según el número efectivo de partidos; posibilidad legal de reelección presidencial; posibilidad efectiva de reelección; estabilidad o alternancia de las pautas de voto; estabilidad/cambio de las reglas de elección del presidente; estabilidad/cambio del sistema de partidos (Ratto, 2011).

un voto de control retrospectivo: “ello implica que los ciudadanos argentinos tomaron en consideración el desempeño económico del gobierno a la hora de decidir su voto”. En tanto, al comparar la efectividad del voto retrospectivo frente al prospectivo, la autora encuentra que las expectativas positivas sobre la marcha futura de la economía presentan una correlación mayor con el voto por el oficialismo que las valoraciones retrospectivas. Por mi parte, pude arribar a conclusiones similares. Al estudiar el comportamiento de los ciudadanos argentinos en 1996, 2000 y 2004, encontré evidencia sobre la importancia del VE frente al resto de factores para determinar el voto al partido de gobierno. Pero las valoraciones retrospectivas fueron significativas y tuvieron un mayor impacto que las prospectivas sólo en 1996. Tanto para 2000 como para 2004 las expectativas del futuro de la economía fueron más influyentes (Ratto, 2013: 88).

¿Por qué los ciudadanos argentinos otorgan tanto valor a las expectativas frente a los resultados? Posiblemente la inestabilidad en materia económica tenga alguna relación en tanto se dificultaría la posibilidad de establecer cálculos racionales. La evaluación de los resultados económicos pasados podría tornarse más dificultosa en un contexto de crisis recurrentes, ante lo cual las evaluaciones a futuro podrían resultar un parámetro más asequible para los votantes al momento de decidir sus votos.

Otra posible respuesta ante tales comportamientos surge a partir del trabajo de Alcañiz y Hellwig (2000), en el cual analizan cómo las estructuras económicas internacionales afectan dicha atribución de responsabilidades. En tal sentido, a causa de la influencia que en los países en desarrollo ejercieron instituciones financieras internacionales (FMI, Banco mundial, etcétera), los ciudadanos pueden haber eximido de parte de la responsabilidad de los resultados económicos a los partidos de gobierno. Ello permitiría explicar en cierta forma que los votantes atribuyan un mayor peso a sus expectativas futuras de la economía, libres de influencias foráneas, que a sus valoraciones retrospectivas.

### *¿Datos individuales o datos agregados?*

El estudio del vínculo que se crea entre la marcha de la economía y las elecciones ha sido estudiado fundamentalmente a partir de datos individuales de encuestas de opinión pública o a partir de resultados electorales agregados. El primer enfoque tiene la ventaja de transmitir un conocimiento directo del comportamiento individual de los votantes, ya que evalúa cómo reaccionan sistemáticamente los ciudadanos individuales en las urnas al estímulo económico (Lewis-Beck, 1988). Los estudios que incluyen

series temporales realizados en base a datos agregados en cambio arrojan mejores estimaciones sobre cómo las políticas públicas que ejecuta un gobierno tienen ciertos efectos macroeconómicos y cómo tales efectos son evaluados por el conjunto de la población (Kramer, 1983).

En esta última línea, el trabajo de Gibson y Calvo (2000) nos provee interesante información sobre cómo el federalismo argentino puede moldear el proceso de ejecución de las políticas económicas. Sostienen que sería esperable que haya variaciones en los resultados de las reformas económicas según las bases sociales de los partidos de gobierno y las redes organizacionales que éstos poseen para la movilización de su apoyo y el ejercicio de su control. Más recientemente, algunos autores han analizado la influencia de la economía en el voto en Argentina, centrados en modelos espaciales. Tal es el caso del trabajo de François Gélinau y Karen Remmer (2006), que analizan, desde la perspectiva del federalismo, el impacto del desempeño económico en los resultados electorales a nivel subnacional. Su conclusión es que resultados electorales de los distintos niveles de gobierno reciben una substancial influencia de la valoración del desempeño del presidente.

Si bien estas líneas de trabajo comienzan a esclarecer algunos puntos, aún son muchas las preguntas que permanecen sin respuesta: ¿impactará la experiencia democrática que acumulen los electores de estas democracias jóvenes en las probabilidades futuras de tornar a las elecciones un mejor instrumento de rendición de cuentas de los gobiernos (Tagina, 2012b: 138)? ¿Las conductas exonerativas favorecen u obstaculizan la rendición de cuentas y la responsabilización política? ¿Será que la inestabilidad económica afecta la capacidad de cálculos racionales? ¿Cómo impacta en los mecanismos de heurística que utilizan los ciudadanos para informarse? ¿Por qué para el caso argentino las valoraciones de la economía adquieren un peso mayor que en otros países? ¿Cómo se relaciona este resultado con la dinámica de la competencia partidaria? En fin las preguntas pendientes son muchas, el objetivo de esta contribución fue ayudar a despejar el camino para que en el futuro todos estos interrogantes encuentren asidero en el marco del estudio de la *accountability* electoral.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos (1995). *La nueva matriz política de la Argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Alcañiz, Isabella y Timothy Hellwig (2000). "Who's to Blame? The Distribution of Responsibility in Developing Democracies", en *British Journal of Political Science*, Vol. 41, N° 2.

- Benton, Allyson (2005). "Dissatisfied Democrats or Retrospective Voters? Economic Hardship, Political Institutions, and Voting Behavior in Latin America", en *Comparative Political Studies*, Vol. 38, N° 4.
- Canton, Darío y Jorge Raúl Jorrot (2002). "Economic Evaluations, Partisanship and Social Bases of Presidential Voting in Argentina, 1995 and 1999", en *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 14, N° 4.
- Cataife, Guido (2001). "An Integrated Model of Vote Choice in Argentina, 2009", en *Latin America Politics and Society*, Vol. 53, N° 3.
- Cavarozzi, Marcelo (1992). "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, N° 24.
- Córdova, Abby y Mitchell Seligson (2010). "Economic Shocks and Democratic Vulnerabilities in Latin America and the Caribbean", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 52, N° 2.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row.
- Echegaray, Fabián (1996). "Condiciones económicas y preferencias electorales en la Argentina, Perú y Uruguay", en *Revista Sociedad*, N° 10.
- Echegaray, Fabián (2005). *Economic Crises and Electoral Responses in Latin America*, Lanham, University Press of America.
- Echegaray, Fabián y Carlos Elordi (2001). "Public Opinion, Presidential Popularity and Economic Reform in Argentina 1989–1996", en Stokes, Susan (comp.), *Public Support for Market Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gélineau, François y Karen Remmer (2006). "Political Decentralization and Electoral Accountability: The Argentine Experience, 1983-2001", en *British Journal of Political Science*, N° 36, enero.
- Gervasoni, Carlos (1998). "El impacto de las reformas económicas en la coalición electoral justicialista (1989-1995)", en *Boletín SAAP*, Año 4, N° 6.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Hellwig, Timothy y David Samuels (2007). "Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes", en *British Journal of Political Science*, N° 37.
- Jacobs, Lawrence y Robert Shapiro (2000). *Politicians Don't Pander: Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*, Chicago, University of Chicago Press.
- Jones, Bryan (2001). *Politics and the Architecture of Choice. Bounded Rationality and Governance*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kramer, Gerald (1983). "The Ecological Fallacy Revisited: Aggregate versus Individual Level Findings on Economics and Elections, and Sociotropic Voting", en *American Political Science Review*, N° 77.
- Lau, Richard y David Redlawsk (2001). "Advantages and Disadvantages of Cognitive Heuristics in Political Decision Making", en *American Journal of Political Science*, N° 45.

- Lewis-Beck, Michael (1988). *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Lewis-Beck, Michael y María Celeste Ratto (2013). “Economic Voting in Latin American: A General Model”, en *Electoral Studies*, Vol. 32, N° 3, mayo.
- Lipset, Seymour (1981). *Political Man: The Social Bases of Politics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999). “Elections and Representation”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nadeau, Richard, Michael Lewis-Beck y Éric Bélanger (2013). “Economics and Elections Revisited”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 46, N° 5.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1992). “¿Democracia delegativa?”, en *Cuadernos del Claeh*, N° 61.
- O'Donnell, Guillermo (1993). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 130.
- O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos: estudios escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- Popkin, Samuel (1994). *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, Chicago, University of Chicago Press.
- Powell, Bingham y Guy Whitten (1993). “A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context”, en *American Journal of Political Science*, N° 37.
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ratto, María Celeste (2011). “El proceso de atribución de responsabilidades en América Latina: un estudio sobre el voto económico entre 1996 y 2004”, en *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 1.
- Ratto, María Celeste (2013). “Accountability y voto económico en América Latina: un estudio de las pautas de comportamiento electoral entre 1996 y 2004”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. 3, mayo.
- Simon, Herbert (1992). “Rational Choice and Structure of the Environment”, en Egidi, Massimo y Robin Marris (eds.), *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*, Aldershot, Edward Elgar.
- Sniderman, Paul, Richard Brody y Philip Tetlock (eds.) (1991). *Reasoning and Choice. Explorations in Political Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tagina, María Laura (1998). “Evaluaciones económicas e intención de voto por el partido oficial. Las elecciones presidenciales de 1995 en la ciudad de Rosario”, en *Boletín SAAP*, Año 4, N° 6.

María Celeste Ratto

- Tagina, María Laura (2012a). “Controlando al gobierno a través de las urnas. Un análisis del caso argentino entre 1995 y 2005”, en *Política, Revista de Ciencia Política*, Vol. 50, N° 1.
- Tagina, María Laura (2012b). “Factores contextuales, predisposiciones de largo plazo y accountability electoral en Argentina en tiempos del kirchnerismo”, en *Política y Gobierno*, Vol. XIX, N° 2.
- Torre, Juan Carlos (1991). “América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 74.

**Palabras clave**

accountability – elecciones – comportamiento electoral – voto económico – democracia

**Key words**

accountability – elections – electoral behavior – economic vote – democracy



## El votante argentino

**GERMÁN LODOLA**

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

glodola@utdt.edu

Pasadas tres décadas desde el retorno de la democracia, el estudio del comportamiento electoral de los votantes argentinos permanece aún relativamente poco explorado. En los últimos años, sin embargo, este tema ha suscitado un creciente grado de atención en buena medida debido a la proliferación de datos de encuestas. Los estudios electorales en nuestro país inicialmente se desarrollaron en base al análisis de datos de naturaleza ecológica, esto es, información electoral, demográfica y socioeconómica a nivel de unidades geográficas. El aumento en la cantidad y calidad de encuestas de opinión pública ha permitido que finalmente puedan realizarse inferencias causales tomando a los individuos, en lugar de las provincias, los municipios o los distritos electorales, como unidad de análisis.

El objetivo central de esta nota es proporcionar un análisis crítico de los aportes que han contribuido a configurar el área de estudios sobre comportamiento electoral en Argentina durante el actual período democrático. ¿Qué se ha estudiado concretamente en los últimos treinta años? ¿Qué preguntas se han intentado responder y cómo? ¿Es posible identificar patrones de comportamiento del votante argentino? ¿Cuál es el vínculo entre estos patrones y la dinámica más general que asumió la democracia? Los trabajos que aquí se examinan pueden ser divididos en dos diferentes, aunque no enteramente excluyentes ni exhaustivas, categorías<sup>1</sup>. La primera categoría está compuesta por estudios que analizan si, y en qué medida, las divisiones de clase organizan la política electoral en nuestro país. Me refiero a estos trabajos como centrados en “factores estructurales”. La segunda categoría comprende estudios que indagan acerca del potencial impacto de las percepciones, actitudes y experiencias individuales sobre las decisiones de voto. Denomino a estos aportes como centrados en “factores de comportamiento”. Cada una de las secciones que compone esta nota está dedicada al

---

<sup>1</sup> Por cuestiones de espacio, solamente se consideran estudios que de alguna manera someten —típicamente con métodos cuantitativos de análisis— ciertas hipótesis explicativas a la contrastación empírica. Por lo tanto, se excluyen los trabajos que meramente reportan resultados electorales sin agregar un análisis empírico independiente de ellos. También se excluye la literatura que trata el impacto de las elecciones sobre la evolución de un determinado partido político o sobre el sistema de partidos en general.

examen particular de estas categorías analíticas. La sección final discute brevemente algunas limitaciones de los estudios electorales en Argentina y sugiere posibles soluciones para superar estos déficits.

### **Factores estructurales**

Los trabajos centrados en “factores estructurales” analizan la relación entre clivajes sociales subyacentes (como la religión, la etnicidad o la procedencia de clase) y el voto. La idea es que dichos clivajes afectan las preferencias electorales de los votantes —y, por lo tanto, los resultados de las elecciones— a través de activar mecanismos de lealtad o identificación partidaria. En Argentina, este debate estuvo dominado por el estudio sobre la composición clasista del voto, con el peronista anclado en las clases populares y el antiperonista en las clases medias y altas<sup>2</sup>. Si bien durante parte del período aquí analizado existe cierta división por clase del voto que se corresponde con la interpretación convencional, la vigencia ininterrumpida de la democracia y el surgimiento de nuevos temas e hipótesis explicativas, las profundas transformaciones ocurridas en la estructura social y diversos cambios operados en la matriz del sistema de partidos, hicieron que el factor clase fuera perdiendo intensidad y capacidad para predecir las decisiones electorales de los argentinos.

Varios trabajos que analizan las elecciones celebradas en la década de 1980 destacan la presencia temprana de cambios en los apoyos ocupacionales tradicionalmente recibidos por los candidatos del PJ y la UCR. Por ejemplo, utilizando encuestas postelectorales realizadas en las ciudades de Córdoba y Tucumán, Jorrat (1986) señala que la victoria de Raúl Alfonsín en la elección de 1983 fue en gran parte atribuible a una fractura del voto obrero (trabajadores calificados y no calificados) en favor del radicalismo<sup>3</sup>. En un estudio clásico que emplea datos de encuestas postelectorales en el Gran Buenos Aires, Catterberg (1989) también subraya el peso decisivo que en la mencionada elección tuvo la fuga de votos peronistas hacia la UCR en el sector bajo no estructurado (obreros calificados, empleados y cuentapropistas). Aun cuando el autor identifica una división por clase en las elecciones legislativas de 1985

---

<sup>2</sup> Desde los años cincuenta hasta los ochenta, la sociología electoral en nuestro país se desarrolló sobre la base de análisis ecológicos en torno a esta preocupación. Ver, entre otros, Germani (1955), Snow (1969), Smith (1972), Mora y Araujo (1975), Schoultz (1977), Canton y Jorrat (1978, 1980), Ranis (1979).

<sup>3</sup> En una encuesta realizada por entonces a trabajadores sindicalizados del Gran Buenos Aires, Ranis (1991) observa que una proporción semejante de ellos se identificaba con el peronismo y el radicalismo.

y 1987, al mismo tiempo registra una considerable pérdida de votos radicales en los sectores altos y medios altos, quienes —alertados por la crisis económica y la escalada inflacionaria— migraron hacia el candidato del PJ, Carlos Menem, en la elección presidencial de 1989.

Durante los años noventa también se observa cierta indiferenciación clasista del voto. En un exhaustivo análisis sobre las transformaciones ocurridas en la base social de la coalición menemista entre las elecciones de 1989 y 1995, Gervasoni (1998: 80-81) advierte que el PJ registró pérdidas moderadas en el sector de bajo estatus (trabajadores informales y personal doméstico) y pérdidas aún mayores entre los obreros manuales, considerado el segmento ocupacional tradicionalmente más fiel al justicialismo, la mayoría de los cuales desertaron hacia el Frepaso<sup>4</sup>. De igual manera y consistente con el abrupto giro neoliberal adoptado por el gobierno, el menemismo aumentó el apoyo electoral entre los empresarios, profesionales y altos funcionarios, votantes históricamente asociados con el radicalismo y con fuerzas políticas de centroderecha. Estas observaciones coinciden con los resultados estadísticos reportados por Canton y Jorrat (2002). En base a encuestas suministradas en el Gran Buenos Aires con posterioridad a las elecciones, y tras controlar por la identificación partidaria reportada por los entrevistados, los autores no encuentran un efecto significativo de la distinción de clase (medida como obreros manuales, empleados y otros sectores) sobre la probabilidad de votar por el PJ en 1995. Es decir, un obrero manual que se reconocía peronista no mostraba mayor inclinación a haber votado por Menem que alguien también autodenominado peronista pero perteneciente a otro segmento ocupacional. El carácter “multiclasista” de esta coalición electoral, sin embargo, no se reproduce en las elecciones presidenciales de 1999. En efecto, tanto el estudio de Canton y Jorrat (2002) como las inferencias ecológicas elaboradas por Lupu y Stokes (2009) utilizando datos a nivel departamental y alfabetización como indicador de clase social, concluyen que las divisiones basadas en procedencia de clase encuentran expresión en esa contienda electoral. Así, los obreros manuales (o analfabetos, según la controvertida operacionalización adoptada por Lupu y Stokes) tienen una mayor probabilidad de votar por el peronismo que las personas pertenecientes a otros sectores ocupacionales (alfabetos)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El estudio utiliza datos de encuestas preelectorales realizadas en Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán, Paraná, Salto y una zona rural de Tucumán.

<sup>5</sup> Lupu y Stokes (2009: 529-530) analizan todas las elecciones nacionales celebradas en el período 1983-2003. Con respecto al peronismo, encuentran que sólo en cinco de las doce contiendas el apoyo electoral proviene mayoritariamente de la clase baja (analfabetos), mientras que en el resto el apoyo es multiclasista. En cuanto al radicalismo, en siete elecciones el apoyo proviene en su mayor parte de la clase media o alta (alfabetos), en dos elecciones (1995 y 2001) de la clase baja, y en las dos restantes el apoyo electoral es multiclasista.

Los trabajos sobre elecciones más recientes han tendido a abandonar el estudio de la relación causal entre clase social y voto. En general, se observa una tendencia a reemplazar el uso de indicadores ocupacionales capaces de capturar las divisiones de clase por variables socioeconómicas —típicamente, ingreso y educación— que oscurecen la posición que ocupan los votantes en la estructura de clases<sup>6</sup>. Estas variables suelen ser incluidas en los modelos de comportamiento electoral solamente como “controles” para testear el impacto de otros factores explicativos propuestos por la literatura, tales como la *performance* de los gobiernos, la distribución regional de recursos federales, el clientelismo político, las opiniones de los candidatos sobre temas relevantes para la opinión pública y el desempeño de la economía.

Dos razones principales motivaron este cambio en el foco de atención. Primero, como se dijo antes, la relativamente escasa capacidad predictiva del factor clase. Vale la pena notar que los resultados confusos, y en algunos casos contradictorios, a los que arriban los textos discutidos en esta sección pueden deberse a que estudian regiones diferentes, analizan períodos distintos, emplean diferentes indicadores de clase social y utilizan variadas metodologías de análisis. El segundo factor que ha desalentado el estudio del voto de clase se relaciona con la gradual despartidización del electorado argentino, en especial del electorado no peronista (Torre, 2003). Según datos de la encuestadora Ipsos-Mora y Araujo, entre 1984 y 2010 la proporción de ciudadanos que declaró ser afiliado a un partido político decreció (con algunas fluctuaciones menores en años electorales) del 26 al 7 por ciento, mientras que el número de simpatizantes partidarios bajó del 47 al 15 por ciento. La información disponible en base a encuestas nacionales del Barómetro de las Américas sugiere un patrón similar, aunque también se observa que el promedio de simpatizantes en el período 2010-2012 creció a cerca del 23 por ciento.

## Factores de comportamiento

Los estudios que se concentran en “factores de comportamiento” indagan en qué medida las percepciones, actitudes y experiencias individuales afectan las preferencias electorales de los votantes. Existen dos variedades principales de este tipo de análisis en Argentina: el voto por temas (*issue voting*) y el voto económico.

---

<sup>6</sup> Una excepción es Tagina (2012) quien testea el impacto de la pertenencia (autoidentificación) de clase a través de modelos logísticos en las elecciones de 2003 y 2007. Los resultados sugieren un alineamiento de clase baja/obrero con el voto a favor del Frente para la Victoria en ambas elecciones. El efecto sustantivo de esta variable es mayor en 2003 que en 2007.

El voto por temas se estudia habitualmente a partir de identificar, a nivel individual en una dimensión izquierda-derecha, la distancia ideológica entre el autopoicionamiento de los votantes sobre un tema (o temas) relevante en la campaña electoral y la posición que los votantes le imputan a los candidatos sobre ese mismo tema. La expectativa teórica es que la probabilidad de que un votante apoye a un candidato naturalmente decrece con la distancia ideológica entre ellos. Ahora bien, ¿existe un componente ideológico en la política electoral argentina?

Catterberg (1989; ver también Catterberg y Braun, 1989) tempranamente afirmó que la cultura política en nuestro país se caracteriza por una configuración poco ideológica de los partidos y el electorado. Sus estudios sugieren que una proporción importante de los votantes no se ubica claramente en el espectro izquierda-derecha y que los principales partidos políticos no tienen un perfil ideológico homogéneo. De esto se desprende que el voto no está necesariamente orientado hacia el partido percibido como más cercano a la propia orientación ideológica. En una dirección similar, utilizando datos estratificados a nivel individual en todo el país, Lodola y Seligson (2013: 211-228) reportan que no existen diferencias apreciables entre los simpatizantes del Frente para la Victoria, la UCR y el peronismo disidente en términos de ubicación ideológica y apoyo al rol activo del Estado. La única diferencia estadísticamente significativa es que los primeros son más progresistas en términos fiscales —o manifiestan estar dispuestos a pagar más impuestos para aumentar el gasto público en salud, educación y asistencia social— que los simpatizantes del resto de las fuerzas políticas. Otros investigadores, en cambio, asignan cierto peso a los factores ideológicos del voto, pero apenas durante la primera parte de la década menemista. Por ejemplo, en el estudio citado, Canton y Jorrat (2002) muestran evidencia estadística de que quienes profesan ideologías de derecha tienen una probabilidad mayor de haber votado a Menem en 1995. En el mismo sentido y luego de controlar por variables sociodemográficas y políticas, Gervasoni (1998) substancia un efecto significativo de actitudes individuales privatistas sobre la probabilidad de declarar intención de voto por el PJ en esa misma elección.

Los trabajos discutidos en el párrafo anterior, sin embargo, son inadecuados para evaluar el potencial efecto del voto por temas debido a que no consideran la distancia ideológica entre votantes (simpatizantes) y candidatos. Para mi conocimiento, Cataife (2011) es el único estudio que adopta este enfoque empleando una encuesta realizada en la provincia de Buenos Aires con anterioridad a las elecciones legislativas de 2009<sup>7</sup>. El autor estima

---

<sup>7</sup> Concretamente, Cataife utiliza la distancia ideológica entre el autopoicionamiento de los votantes y el promedio del posicionamiento percibido por éstos de los tres candidatos principales (Néstor Kirchner, Francisco de Narváez y Margarita Stolbizer).

modelos logísticos mixtos sobre tres temas políticos: crimen (o grado de apoyo a políticas punitivas), tamaño del Estado (como indicador del grado de ortodoxia económica) y rol del Estado en la generación de empleo. Luego de controlar por una serie de variables sociodemográficas y atributos políticos de los candidatos, presenta evidencia empírica que la distancia ideológica sobre el tema crimen significativamente afecta las preferencias electorales de los votantes<sup>8</sup>. Por otro lado, el tamaño del Estado no tiene un efecto discernible estadísticamente mientras que sólo los votantes de bajos ingresos consideran la distancia con los candidatos respecto de la acción estatal en la creación de empleo al decidir su voto<sup>9</sup>.

La segunda variedad de estudios centrados en factores actitudinales examina la relación entre las percepciones individuales sobre la marcha de la economía y el comportamiento electoral. Aun cuando no existe una vibrante tradición sobre voto económico en nuestro país, los trabajos existentes sugieren que las percepciones sobre el desempeño económico afectan las preferencias electorales de los argentinos. Sin embargo, la importancia relativa del voto económico es contingente a la elección analizada, los indicadores de voto seleccionados y los métodos estadísticos utilizados.

La literatura distingue cuatro formas de medir el voto económico a partir de encuestas de opinión donde los entrevistados evalúan su propia situación económica (voto egotrópico) y el desempeño de la economía nacional (voto sociotrópico), tanto en el pasado (retrospectivo) como en el futuro (prospectivo) inmediato. Aunque no contamos con estudios de este tipo para las elecciones celebradas en la década de 1980, existe cierto acuerdo entre los analistas de que las percepciones favorables sobre la marcha de la economía decrecieron luego del fracaso del Plan Austral y la posterior crisis económica (Catterberg, 1989: 44-48). La debilidad del gobierno radical para manejar la economía sería, entonces, el factor explicativo principal del triunfo peronista en las elecciones de 1987 y 1989 (Catterberg y Braun, 1989; De Riz, 1990; Mora y Araujo, 1991; Gervasoni, 1998).

Algunos estudios sobre elecciones más recientes testean empíricamente el peso relativo de varias medidas de voto económico mencionadas. Así,

---

<sup>8</sup> Por el contrario, las estimaciones multinominales elaboradas por Lodola y Seligson (2013: 250-255) no arrojan un efecto significativo de la percepción de inseguridad (cuán inseguro se siente el entrevistado) y la victimización por crimen (si ha sido víctima de algún delito en el último año) sobre la probabilidad de haber votado por Cristina Fernández de Kirchner en la elección presidencial de 2011. Sí existe, en cambio, un leve efecto negativo de la percepción de corrupción (cuán generalizada cree el entrevistado que está la corrupción en el país).

<sup>9</sup> Vale notar que la encuesta incluye algunos resultados llamativos. Por ejemplo, la posición percibida de los candidatos sobre el tema tamaño del Estado es más alto (o “progresista”) para De Narváez que para Kirchner.

Canton y Jorrat (2002) encuentran evidencia a favor del voto sociotrópico (retrospectivo y prospectivo) en la elección de 1995, y del voto retrospectivo (sociotrópico y egotrópico) en la de 1999<sup>10</sup>. Por su parte, Cataife (2011) también reporta un efecto significativo del voto egotrópico retrospectivo en 2009. Vale decir, quienes percibían un empeoramiento en su propia situación económica personal manifestaban una menor propensión a apoyar la lista oficialista encabezada por Néstor Kirchner. Este efecto, sin embargo, es perceptible entre los votantes de medianos y altos ingresos pero no entre los votantes de bajos ingresos. Para dar cuenta de este resultado un tanto contraintuitivo (después de todo, los sectores de bajos ingresos deberían ser los más afectados por los avatares de la economía), el autor ofrece una explicación vinculada a las máquinas clientelares del PJ: los votantes pobres no votan económicamente porque son los receptores de la política clientelar peronista. Más allá de que esta afirmación está sólo fundamentada en base a literatura secundaria, debe notarse que los modelos de regresión estimados por Cataife únicamente incluyen indicadores de voto egotrópico ignorando la abundante evidencia empírica sobre la mayor relevancia electoral del voto sociotrópico (Lewis-Beck y Nadeau, 2011)<sup>11</sup>. De hecho, Lodola y Seligson (2013) encuentran que el voto sociotrópico es el determinante más importante del voto a favor de Cristina Fernández de Kirchner en la elección de 2011, al tiempo que la evaluación de la economía personal no tiene ningún efecto estadístico. Concretamente, quienes creen que la economía nacional funcionaba muy mal tienen una probabilidad estimada cercana al 40 por ciento de haber votado a la presidenta, mientras que dicha probabilidad aumenta aproximadamente al 90 por ciento entre quienes entienden que la economía funcionaba muy bien.

Alternativamente, el potencial impacto del voto económico ha sido estudiado a través del denominado modelo de referéndum. La idea funda-

<sup>10</sup> Estos resultados no sorprenden dado que tanto el voto retrospectivo como el prospectivo de 1995 refieren a la presidencia de Menem, que había logrado contener la inflación en un escenario de crecimiento económico moderado pero razonable, mientras que el retrospectivo de 1999 refiere a Menem pero el prospectivo a De la Rúa, gobierno que asumió en un escenario marcado por un creciente nivel de desempleo y estancamiento económico. El mayor problema con este análisis es que los modelos de regresión logística estimados por los autores no incluyen ningún otro factor que puede explicar las decisiones de voto.

<sup>11</sup> Es interesante notar que los pocos estudios existentes en Argentina sobre la relación entre clientelismo político y voto sugieren que el vínculo es más complejo de lo esperado. Utilizando datos ecológicos a nivel municipal, Nazareno, Stokes y Brusco (2006) indican que el reparto clientelar de bienes reafirma la lealtad de los votantes fieles, no afecta el voto de los opositores e induce a votar en contra a los votantes marginales. Empleando datos a nivel individual, Lodola y Seligson (2013) encuentran que no existe ningún efecto significativo de la oferta de bienes y la recepción de la asignación universal por hijo sobre la probabilidad de votar al Frente para la Victoria en las elecciones presidenciales de 2011.

mental es que el comportamiento de los votantes y los resultados electorales —en cualquier nivel de gobierno— dependen del desempeño de la administración nacional. Si el nivel de aprobación presidencial es alto (o la economía funciona bien), los candidatos del partido o coalición electoral del presidente deberían ser beneficiados en las urnas. Por el contrario, se espera que el voto a favor de tales candidatos se relacione negativamente con bajos niveles de aprobación presidencial (o mal desempeño económico). En un artículo frecuentemente citado, Remmer y Gélinau (2003; ver también Gélinau y Remmer, 2006) testean esta hipótesis a través de modelos logísticos con datos a nivel individual y a nivel agregado para las elecciones a gobernador y a diputados provinciales celebradas en el período 1983-2001. Luego de controlar por un conjunto de variables políticas, los autores encuentran evidencia empírica de que la proporción de votos de los candidatos del partido del presidente en efecto fluctúa con el ascenso y la caída de la aprobación presidencial y, llamativamente, con el desempeño de la economía provincial antes que el de la nacional. Este último resultado puede, al menos en parte, deberse a problemas de multicolinealidad entre las variables macroeconómicas nacionales y subnacionales así como a deficiencias en la medición de las condiciones económicas en las provincias argentinas.

## **Conclusión**

La literatura sobre comportamiento electoral en Argentina sin dudas avanzó, tanto en términos de contrastación empírica de hipótesis relevantes como en el uso de herramientas metodológicas más sofisticadas, durante los últimos treinta años. Sin embargo, los estudios son aún parciales y tienden a concentrarse en elecciones puntuales. Esto naturalmente dificulta la identificación de patrones generales de comportamiento en el tiempo. Existen, entre otras, tres áreas de investigación que pueden seguirse para perfeccionar el estudio sobre los motivos del voto en nuestro país. Primero, es necesario recolectar más datos a nivel individual. Esto no sólo implica realizar un mayor número de encuestas (a diferentes niveles de la estructura territorial) sino también incorporar análisis de panel que permitan entrevistar a las mismas personas en diferentes momentos, por ejemplo, de la campaña electoral. Esto, a diferencia de los datos de corte transversal, permitiría estudiar los factores que afectan el cambio en las decisiones de voto de los argentinos. Segundo, es necesario realizar investigaciones que combinen datos a nivel individual con datos a nivel de unidades geográficas. Estas investigaciones “multinivel” permitirían comprender de qué manera las preferencias electorales de los votantes son de alguna manera condicionadas

por el contexto social y político. Finalmente, una tercera área donde es necesario avanzar refiere a los estudios experimentales aplicados a encuestas, donde se les asigna aleatoriamente diferentes versiones del cuestionario a diferentes categorías de entrevistados. Por un lado, este método permite combinar la validez interna de los experimentos con la validez externa de muestras poblacionales representativas. Por otro lado, permite identificar los determinantes del voto (y, por lo tanto, testear teorías) en categorías específicas de individuos.

## Bibliografía

- Canton, Darío y Jorge Jorrat (1978). "Occupation and Vote in Urban Argentina: The March 1973 Presidential Election", en *Latin American Research Review*, Vol. 13, N° 1.
- Canton, Darío y Jorge Jorrat (1980). "El voto peronista en 1973: distribución, crecimiento y bases ocupacionales", en *Desarrollo Económico*, Vol. 20, N° 77.
- Canton, Darío y Jorge Jorrat (2002). "Economic Evaluations, Partisanship and Social Bases of Presidential Voting in Argentina, 1995 and 1999", en *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 14, N° 4.
- Cataife, Guido (2011). "An Integrated Model of Vote Choice in Argentina, 2009", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, N° 3.
- Catterberg, Edgardo (1989). *Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*, Buenos Aires, Planeta.
- Catterberg, Edgardo y María Braun (1989). "¿Izquierda y derecha en la opinión pública argentina?", en *Crítica & Utopía*, N° 18.
- De Riz, Liliana (1990). "Argentina: el comportamiento electoral durante la transición democrática (1983-1989)", en *Reis*, N° 50, abril-junio.
- Echegaray, Fabián y Carlos Elordi (2001). "Public Opinion, Presidential Popularity, and Economic Reform in Argentina, 1989-1996", en Stokes, Susan (ed.), *Public Support for Market Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gélineau, François y Karen Remmer (2006). "Political Decentralization and Electoral Accountability: The Argentine Experience, 1983-2001", en *British Journal of Political Science*, Vol. 36, N° 1.
- Germani, Gino (1955). *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Raigal.
- Gervasoni, Carlos (1998). "El impacto de las reformas económicas en la coalición electoral justicialista (1989-1995)", en *Boletín SAAP*, Año 4, N° 6.
- Jorrat, Jorge (1986). "Las elecciones de 1983: desviación o realineamiento?", en *Desarrollo Económico*, Vol. 26, N° 101.
- Mora y Araujo, Manuel (1975). "La estructura social del peronismo: un análisis electoral interprovincial", en *Desarrollo Económico*, Vol. 14, N° 56.

- Mora y Araujo, Manuel (1991). *Ensayo y error*, Buenos Aires, Planeta.
- Nazareno, Marcelo, Susan Stokes y Valeria Brusco (2006). “Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 181.
- Lewis-Beck, Michael Steven y Richard Nadeau (2011). “Economic Voting Theory: Testing New Dimensions”, en *Electoral Studies*, Vol. 30, N° 2.
- Lodola, Germán y Mitchell Seligson (2013). *Cultura política de la democracia en Argentina y las Américas: hacia la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Cíppec-Vanderbilt University-Lapop.
- Lupu, Noam y Susan Stokes (2009). “Las bases sociales de los partidos políticos en Argentina, 1912-2003”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 192.
- Ranis, Peter (1979). “Early Peronism and the Post-Liberal Argentine State”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 21, N° 3.
- Ranis, Peter (1991). “View from Below: Working-Class Consciousness in Argentina”, en *Latin America Research Review*, Vol. 26, N° 2.
- Remmer, Karen y François Gélinau (2003). “Subnational Electoral Choice: Economic and Referendum Voting in Argentina”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 36, N° 7.
- Schoultz, Lars (1977). “The Socio-Economic Determinants of Popular-Authoritarian Electoral Behavior: The Case of Peronism”, en *American Political Science Review*, Vol. 71, N° 4.
- Smith, Peter H. (1972). “The Social Base of Peronism”, en *Hispanic American Historical Review*, Vol. 52, N° 1.
- Snow, Peter G. (1969). “The Class Basis of Argentine Political Parties”, en *American Political Science Review*, Vol. 63, N° 1.
- Tagina, María Laura (2012). “Factores contextuales, predisposiciones de largo plazo y *accountability* electoral en Argentina en tiempos del kirchnerismo”, en *Política y Gobierno*, Vol. 19, N° 2.
- Torre, Juan Carlos (2003). “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168.

### **Palabras clave**

comportamiento electoral – opinión pública – factores estructurales – factores de comportamiento - Argentina

### **Key words**

electoral behavior – public opinion – structural factors – behavioral factors - Argentina

## Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina democrática\*

ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN

Universidad de Pittsburgh

asp27@pitt.edu

La figura presidencial continúa dominando hoy el escenario político de la misma forma que lo hacía a fines de 1983. El poder ejecutivo nacional inicia las principales políticas públicas, controla ampliamente la asignación de recursos presupuestarios, marca la agenda de los medios de comunicación y define el *tempo* de la política nacional. No existe otro rol institucional que tenga un poder equivalente o un peso similar en el imaginario social. Como resultado de esta posición central en el proceso político, los presidentes (presidentas) pueden reclamar crédito por los grandes logros nacionales, más allá de su mérito, pero no pueden eludir el descrédito por los grandes fracasos, más allá de su responsabilidad<sup>1</sup>.

Después de tres décadas de democracia, una pregunta parece ineludible: ¿por qué algunos presidentes son recordados como grandes líderes y otros apenas dejan una marca censurable en la historia? La respuesta puede parecerse evidente: algunas personas comandan administraciones memorables y otras merecen, en el mejor de los casos, ser olvidadas. Pero esta respuesta esconde un misterio, porque todos los presidentes del período posterior a 1983 nos ofrecen ejemplos de hazañas formidables. Raúl Alfonsín logró llevar a juicio a los principales líderes del último régimen militar, logrando al mismo tiempo estabilizar la transición democrática. Carlos Menem logró detener la hiperinflación y la insurrección militar, aparentes problemas insolubles a fines del siglo XX. Fernando De la Rúa prefirió dejar el poder de manera ignominiosa antes de romper su promesa electoral, ampliamente respaldada por la sociedad, de preservar el valor de la moneda argentina<sup>2</sup>. Eduardo Duhalde y

---

\* El autor agradece la información y los comentarios ofrecidos por Ryan Carlin, Luis Costa, Raúl García Heras, Carlos Gervasoni, María Matilde Ollier y Rodolfo Rodil.

<sup>1</sup> Por simplicidad de exposición me refiero en este texto a “el presidente” para aludir genéricamente a la persona a cargo del poder ejecutivo. Lamentablemente, el uso del artículo masculino tiene connotaciones de género que son difíciles de soslayar y solamente pueden evitarse con expresiones verbosas. Así, toda referencia genérica “al” presidente debe entenderse como una referencia a la posición institucional del presidente o la presidenta en sentido amplio.

<sup>2</sup> Tras revisar este texto, algunos colegas destacaron que la defensa de la convertibilidad reflejó “una mezcla de incapacidad, tozudez y desconexión con la realidad” de la administración De la Rúa. Incisivamente, ésta descripción define con nitidez el perfil de un presidente de disyunción.

Néstor Kirchner recompusieron la economía de un país paralizado por una crisis fiscal y social sin precedentes históricos, recuperando el sentido de la política. Y Cristina Fernández inició las políticas sociales y de derechos civiles más avanzadas que haya conocido la Argentina hasta comienzos del siglo XXI. Es verdad, sin embargo, que todos los presidentes tienen también su cuota de fracasos formidables. Y la memoria social es extrañamente selectiva.

Hace ya algunos años, reflexionando sobre una cuestión similar en el contexto estadounidense, Stephen Skowronek concluyó que algunos presidentes son capaces de controlar su lugar en la historia porque controlan la interpretación de sus actos. Esta capacidad les permite proyectarse como líderes extraordinarios destinados a reconstruir el régimen democrático (Skowronek, 1997). Una interpretación en esta línea parece especialmente relevante en el contexto del presidencialismo argentino, cuyo estudio está marcado por los tópicos del decisionismo, la delegación y las crisis de gobernabilidad (Leiras, 2012; Llanos, 2010; Mustapic, 2005; O'Donnell, 1994; Ollier, 2008; Quiroga, 2005; Serrafiero, 2005).

Las páginas siguientes esbozan los contornos de este tema, destacando que todos los gobernantes argentinos intentan, a su manera, definirse como presidentes de reconstrucción. Pero el éxito es esquivo: la popularidad presidencial fluctúa considerablemente entre diferentes gobiernos, y Argentina se caracteriza por la presencia de ciclos rápidos y dramáticos de acumulación y disolución del poder presidencial. Este ensayo propone entonces dos hipótesis. En primer lugar, la disponibilidad de los gobernantes para denunciar el orden político precedente no depende solamente de su ideología o de su estatura moral, sino también de condiciones externas sobre las cuales la presidencia no tiene control. En segundo lugar, los ciclos políticos de poder presidencial se agotan de manera endógena, como consecuencia de las mismas estrategias que garantizan su éxito inicial. En conjunto, estas hipótesis inducen a revisar nuestros supuestos convencionales sobre el liderazgo presidencial.

## **El bizcochuelo de la historia**

Skowronek (1997: 17) sostiene que “los líderes exitosos controlan la definición política de sus acciones, los términos en que son entendidos sus lugares en la historia”. Para definir este curso de acción, los líderes deben situarse en el discurso público de manera distintiva, articulando una narrativa de oposición en referencia al pasado reciente, a los compromisos ideológicos y a las constelaciones de intereses. La presidencia es una institución naturalmente dotada para esta tarea porque, según este autor, el poder pre-

sidencial opera con mayor efectividad cuando se despliega para construir un orden nuevo. “El poder para recrear un orden se centra en la autoridad para repudiarlo” (Skowronek, 1997: 27).

Esta denuncia del orden precedente no resulta siempre una estrategia viable, claro, porque el grado de respaldo social a los compromisos preestablecidos (arreglos institucionales, modelos macroeconómicos y estructuras redistributivas) varía considerablemente en cada período histórico. Como resultado de esta fluctuación en las estrategias personales y en las circunstancias históricas, Skowronek identifica cuatro tipos de liderazgo recurrente. Los “grandes” presidentes denuncian el orden establecido en el momento en que este orden es vulnerable, inaugurando una “política de reconstrucción”. Los políticos astutos extienden las promesas del orden precedente cuando éste todavía goza de amplio respaldo social, desarrollando una “política de articulación”. Ciertos líderes visionarios anticipan las limitaciones de los acuerdos dominantes y buscan cuestionarlos cuando todavía se encuentran firmemente asentados, ensayando una frustrada “política de prevención”. Y finalmente, otros presidentes intentan sostener el modelo vigente cuando éste ya se ha tornado demasiado frágil, por lo que resultan víctimas de la “política de disyunción”. Este esquema permite al autor ofrecer una interpretación recursiva de la historia presidencial: los ciclos comienzan con líderes de reconstrucción, se desarrollan bajo la tensión entre gobiernos de articulación y de prevención y se cierran con episodios de disyunción que dan paso a un nuevo momento histórico<sup>3</sup>.

Resulta tentador proyectar este esquema de manera mecánica sobre la historia argentina reciente: Raúl Alfonsín y Néstor Kirchner son celebrados como presidentes de reconstrucción; Cristina Fernández puede ser leída como una prototípica lideresa de articulación, y Fernando De la Rúa parece haber sufrido, en retrospectiva, la tragedia propia de un presidente de disyunción. Es todavía temprano para evaluar la memoria histórica de la sociedad frente a cada gobierno, pero si la popularidad alcanzada por cada presidente es indicativa de su legado, los datos parecen respaldar estas interpretaciones.

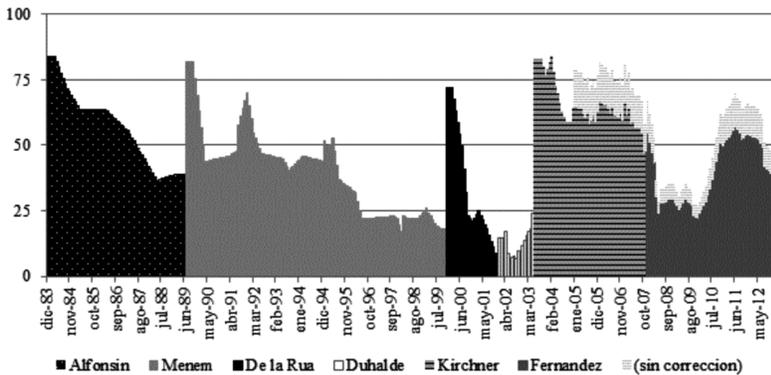
El Gráfico 1 ofrece un sumario de los niveles de aprobación presidencial en encuestas de alcance nacional entre 1983 y 2013. Si bien casi todos los

---

<sup>3</sup> Skowronek identifica a Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Abraham Lincoln y Franklin D. Roosevelt como ejemplos paradigmáticos del liderazgo de reconstrucción; a James Monroe, James Polk, Theodore Roosevelt y Lyndon Johnson como presidentes de articulación; y a John Quincy Adams, Franklin Pierce, Herbert Hoover y Jimmy Carter como presidentes de disyunción. El libro no analiza ejemplos de la política de prevención, pero concluye que éste es el modelo dominante desde fines del siglo XX. Tampoco intenta ofrecer una clasificación exhaustiva de todos los presidentes estadounidenses, ni proyectar conclusiones comparativas sobre la presidencia más allá de los Estados Unidos. En este sentido, se trata de un sugerente ensayo histórico más que de un estudio sistemático del poder presidencial.

presidentes comienzan con altos niveles de aprobación —excepto Eduardo Duhalde y Cristina Fernández, que nunca tuvieron luna de miel— Alfonsín y Kirchner se presentan como los presidentes que han tenido mayor capacidad para proyectar su popularidad durante (y posiblemente también décadas después de) su mandato. No es casual que estos líderes hayan denunciado vehementemente el orden precedente justamente cuando este orden parecía irremediabilmente desprestigiado<sup>4</sup>.

**Gráfico 1**  
Porcentaje que aprueba la gestión de gobierno,  
diciembre 1983-marzo 2013



Nota: A partir de enero de 2005 IPSOS modificó ligeramente la estructura de la pregunta sobre aprobación de la gestión del gobierno nacional. Gervasoni (2010) empleó una corrección para ajustar por el efecto de este cambio sobre la distribución de respuestas. El gráfico muestra los resultados con y sin esta corrección. Fuente: IPSOS-Mora y Araujo (la tendencia para el período diciembre 1983-septiembre 1984 está basada en una encuesta de Edgardo Catterberg en abril de 1984).

Sin embargo, el problema con el esquema de Skowronek —aplicado a la Argentina tanto como a los Estados Unidos— es que funciona como una matriz interpretativa *ex post*, como un molde de repostería que informa convenientemente el bizcochuelo de la historia<sup>5</sup>. Para los observadores con-

<sup>4</sup> Como destacaron algunos colegas en respuesta a este texto, la relación objetiva de los dos líderes con el orden inmediatamente precedente era distinta (Alfonsín lo había combatido, mientras que Kirchner había formado parte del mismo); es revelador justamente que el discurso de reconstrucción no se deduce mecánicamente de la trayectoria política previa.

<sup>5</sup> Coppedge (2012) ofrece un interesante análisis de este problema en referencia a los esquemas clásicos en la literatura sobre democratización, incluyendo los trabajos de Linz (1978), Linz y Stepan (1996) y O'Donnell y Schmitter (1986).

temporáneos, los hechos son más confusos y difíciles de desentrañar. Alfonsín parecía un presidente de prevención en 1988 y Menem parecía un presidente de reconstrucción en 1992, más de lo que lo parecen hoy en día (Gargarella, 2010; O'Donnell, 1991; Palermo y Novaro, 1996). Para que este esquema analítico tenga utilidad comparativa, es preciso explorar sistemáticamente las dos variables centrales que definen la tipología.

## **Animales políticos**

Consideremos primero la inclinación de los presidentes a denunciar los compromisos heredados del pasado reciente. Resulta llamativo que todos los presidentes necesitan, de alguna manera, jugar esta carta. Raúl Alfonsín condenó el camino de la violencia, denunciando no solamente el pacto sindical-militar sino también medio siglo de política argentina (Aboy Carleis, 2001). Carlos Menem se presentó como el único líder capaz de superar una herencia de crisis institucional, caos político y catástrofe inflacionaria (Fair, 2012). De la Rúa fue, vale la pena recordarlo, el candidato de una coalición que buscaba renovar radicalmente la política argentina, acabar con la corrupción e implantar una nueva agenda social (Ollier, 2001). Duhalde no tuvo mayor opción: su liderazgo se vio consumido por las tareas de enterrar una década de convertibilidad y sentar las bases de un modelo postneoliberal (Baldioli y Leiras, 2012). Néstor Kirchner fundó su épica en la recuperación del poder democrático frente a las corporaciones hegemónicas. Y Cristina Fernández, continuadora de la administración precedente y articuladora de su legado, potenció sin embargo este discurso como forma de consolidar la autonomía de su gobierno frente a las herencias del pasado (Novaro, 2011).

Lo sorprendente no es que todos los presidentes —animales políticos al fin— intenten definirse como líderes de reconstrucción, sino que adopten esta postura en diferentes grados y con diferentes objetivos. La denuncia del pasado es un instrumento poderoso porque libera a los presidentes de compromisos ideológicos y de acuerdos heredados, y les permite movilizar apoyo social en defensa de nuevas políticas y nuevas configuraciones de poder. Pero los incentivos para extender la confrontación varían en cada caso. Algunos presidentes se muestran agresivos pero prefieren evitar el conflicto, empleando esta denuncia como táctica de negociación con los poderes de turno, mientras que otros están dispuestos a llevar la política de confrontación más lejos, con el objetivo de debilitar a sus adversarios de manera irreversible.

¿Qué factores explican el uso presidencial de la confrontación? Es fácil explicar esta estrategia como producto de la ideología, el coraje moral, o la mera irresponsabilidad de los mandatarios; pero puestos en perspectiva his-

tórica, los presidentes posteriores a 1983 parecen similares: relativamente moderados y comprometidos con la democracia (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013). La explicación de la ruptura con el pasado se encuentra, posiblemente, en las oportunidades históricas más que en las diferencias personales.

Para abordar esta pregunta vale la pena incurrir en una corta digresión. En un trabajo clásico de biología evolutiva, John Maynard Smith y G. A. Parker analizaron la interacción entre dos animales que compiten por los recursos de su hábitat, indagando por qué algunos animales se muestran agresivos pero prefieren evitar el conflicto, mientras que otros actúan ferozmente y prefieren atacar al adversario (Maynard Smith y Parker, 1976). Los biólogos examinaron esta cuestión desde la teoría de juegos, dando lugar a la conocida distinción entre palomas y halcones. El análisis estableció que, cuando los recursos del hábitat en juego superan el costo de la lucha, la estrategia dominante es el conflicto. Técnicamente, el juego se transforma en un dilema del prisionero, en donde ambos animales tienen incentivos para escalar la confrontación. Cuando, por el contrario, el premio es menor que el costo de pelear, los animales tienen un problema de coordinación (equivalente al juego del gallina). Si ambos atacan, sufren un daño significativo, por lo que les conviene compartir los recursos. Pero la cooperación resulta inestable: si un animal se comporta como paloma, el otro está tentado a comportarse como halcón para quedarse con todo. Esto hace de la confrontación unilateral un resultado probable<sup>6</sup>.

La traducción de este modelo al universo de la política no requiere mayor sofisticación. Llamemos presidente a un animal, oposición al otro, control presupuestario (con su correlato en votos) a los recursos en juego, y estabilidad democrática o macroeconómica al costo de la pelea. Mientras que la literatura generalmente asume que la confrontación y el decisionismo son producto de grandes crisis que limitan la disponibilidad de recursos y por ende las posibilidades de cooperación entre los actores sociales, el modelo evolutivo sugiere que una mayor disponibilidad de recursos expande los incentivos para la confrontación. No debería resultar sorprendente que los presidentes —más allá de personalidades y perfiles ideológicos— enfatizen su ruptura con los acuerdos del pasado en períodos de crecimiento económico, cuando hay mucho que ganar (v.g., 2003-2013), y moderen la confrontación en períodos difíciles, cuando hay poco en juego (v.g., 1989-1993).

<sup>6</sup> Para lograr un equilibrio con posibilidad de cooperación, los animales deben mostrarse dispuestos a la confrontación con una probabilidad equivalente al valor del premio sobre el costo de pelear (Maynard Smith y Parker, 1976: 162). Los modelos de biología evolutiva no asumen que los animales actúan de manera estratégica, sino que están programados para actuar de cierta forma. El equilibrio se alcanza por medio de la capacidad reproductiva de cada especie, lo que hace este enfoque sugerente desde el punto de vista de la competencia electoral.

El modelo sugiere también que los incentivos para denunciar el pasado son menores cuando los costos para la supervivencia de la democracia o la estabilidad macroeconómica resultan mayores. Esto permite entender, por ejemplo, la moderación progresiva de la estrategia de confrontación entre 1984 y 1989 frente a su expansión progresiva entre 2003 y 2011 (Jaunarena, 2011; Kitzberger, 2011; Mauro y Rossi, 2011; Murillo, 2010; Ortiz y Schorr, 2006).

## **El agotamiento de los ciclos políticos**

En el análisis de Skowronek, el agotamiento de cada ciclo histórico está dado por condiciones externas que no dependen de las políticas adoptadas en el pasado reciente, lo que produce “regímenes” presidenciales relativamente longevos (cuatro décadas en promedio para el caso estadounidense). Sin embargo, la experiencia argentina, en donde los ciclos parecen mucho más veloces y abruptos, hace necesario reevaluar el supuesto de que su duración está determinada por variables exógenas que evolucionan lentamente.

Es posible esbozar una nueva interpretación del problema proyectando la metáfora de la sección anterior en una dimensión intertemporal: cada animal tiene motivos para sobreexplotar los recursos de su hábitat con el fin de garantizar su supervivencia inmediata, transfiriendo un territorio con recursos agotados al morador siguiente. Despojada de connotación ecológica, la idea implica que la reproducción del poder personal crea incentivos para desarrollar políticas poco sostenibles, aunque éstas erosionen la capacidad del Estado en el largo plazo. Estos incentivos producen también una paradoja: cuanto más exitosa resulte esta estrategia para extender la supervivencia del gobernante en el poder, mayor será la probabilidad de que el presidente eventualmente sufra las consecuencias de sus propias políticas.

Esta dinámica parece explicar los abruptos ciclos de poder presidencial en Argentina<sup>7</sup>. En reiteradas oportunidades, ilustradas por el Gráfico 1, los ciudadanos han establecido una relación cíclica con el presidente, marcada inicialmente por un reclamo de decisiones contundentes, templada luego por una tolerancia cómplice con su estilo de gobierno, agrietada tardíamente por cuestionamientos morales y oscurecida finalmente por la demonización del presidente saliente. Un mismo estilo de gobierno ha sido resignificado como muestra de liderazgo, de pragmatismo, de arbitrariedad y de corrupción en diferentes momentos de este ciclo<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Las páginas siguientes están basadas en Pérez-Liñán (2012).

<sup>8</sup> Tal como muestra el Gráfico 1, la opinión pública parece tratar las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner como parte de un mismo ciclo. Resulta plausible también que las administraciones de Menem, De la Rúa y Duhalde hayan formado parte de un “ciclo largo” definido por la era de la convertibilidad.

En el origen de esta dinámica parece encontrarse una debilidad estructural del Estado argentino, dada porque el gasto público tiende a superar los ingresos corrientes en el mediano plazo (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2012)<sup>9</sup>. Considerando que, como en cualquier país, el gasto público es rígido, hay cuatro soluciones posibles: el aprovechamiento procíclico de los *booms* exportadores, los préstamos externos, la generación de inflación, o el uso de recursos extraordinarios como los ingresos por privatizaciones o la nacionalización de fondos jubilatorios. Esta debilidad estructural, que mantiene al Estado en una posición defensiva y limita su capacidad para regular los ciclos económicos, se ve agudizada por el problema intertemporal de acción colectiva. Los presidentes tienen incentivos individuales para buscar soluciones procíclicas, aprovechando al máximo los recursos disponibles cuando la economía está en auge y trasladando los desequilibrios fiscales a las administraciones futuras<sup>10</sup>.

Cuando las consecuencias de estas políticas ya no pueden ocultarse, la crisis económica produce un presidente de disyunción que se proyecta como débil e incapaz, marcando el final del ciclo. Solamente la llegada de un nuevo líder de reconstrucción permite adoptar soluciones extraordinarias, reorientando los mecanismos de financiamiento del Estado y redistribuyendo los costos del esquema económico. En el marco de la crisis, los actores sociales que antes estaban en capacidad de resistir estos cambios se ven debilitados, mientras que nuevos actores son integrados a la coalición presidencial (Bonvecchi, 2011; Palermo y Novaro, 1996).

La transformación abrupta de los parámetros monetarios y fiscales sólo puede ser justificada por un discurso presidencial de reconstrucción que descalifica a ciertos sectores como portadores de intereses ilegítimos y convoca al pueblo a defender un nuevo proyecto frente a los representantes del antiguo orden. El problema de esta solución heroica es que impone un nuevo intervalo de rigidez, en el que la corrección de los errores en la política pública se ve demorada por la defensa del modelo. De este modo, la posibilidad de una nueva crisis de disyunción permanece en el horizonte.

La conjunción de estos dos efectos cruzados —la crisis que justifica la concentración de poder en el corto plazo, y la política de reconstrucción

<sup>9</sup> Es probable además que ciertos determinantes institucionales trasciendan el caso argentino. Un estudio comparativo de la aprobación gubernamental muestra que la popularidad de los presidentes en general se deteriora más rápido que la de los primeros ministros en sistemas parlamentarios (Carlin, Martínez-Gallardo y Hartlyn, 2012).

<sup>10</sup> La ciudadanía misma a menudo respalda esta estrategia procíclica: en un sistema democrático, los gobiernos deben responder a demandas urgentes de la sociedad como garantizar altas tasas de empleo y promover una agenda de transformación social, mientras que protegen objetivos de largo plazo como defender el valor de la moneda y proteger derechos adquiridos por trabajadores y jubilados.

que alimenta la crisis en el largo plazo— se han entrelazado de manera dinámica a lo largo de tres décadas de democracia para producir ciclos históricos de poder presidencial<sup>11</sup>. Cabe preguntarse entonces si la memoria histórica no reservará el recuerdo dispensado a los grandes líderes (lideresas) para quien consiga eventualmente romper la recurrencia de estos ciclos.

## Bibliografía

- Aboy Carlés, Gerardo (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Rosario, Homo Sapiens.
- Baldioli, Alberto y Santiago Leiras (2012). “¿El final de un ciclo? La presidencia de Eduardo Alberto Duhalde (2002-2003)”, en Leiras, Santiago (comp.), *Democracia y estado de excepción: Argentina, 1983-2008*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Bonvecchi, Alejandro (2011). “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Carlin, Ryan, Cecilia Martínez-Gallardo y Jonathan Hartlyn (2012). “Executive Approval Dynamics under Alternative Democratic Regime Types”, en Chalmers, Douglas y Scott Mainwaring (comps.), *Problems Confronting Contemporary Democracies: Essays in Honor of Alfred Stepan*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Carlos Gómez Sabaini (2012). “Evolución reciente, raíces pasadas y principales problemas de las cuentas públicas argentinas”, en *Boletín Informativo Techint*, N° 338.
- Coppedge, Michael (2012). *Democratization and Research Methods*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fair, Hernán (2012). “El discurso neodecisionista de Carlos Menem: del caos económico, político y social, a la estabilidad y la recuperación del orden público (1989-1995)”, en Leiras, Santiago (comp.), *Democracia y estado de excepción: Argentina, 1983-2008*, Buenos Aires, Prometeo.
- Gargarella, Roberto (2010). “Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín”, en Gargarella, Roberto, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gervasoni, Carlos (2010). “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.

---

<sup>11</sup> No podemos descartar que el mismo mecanismo cruzado opere en los Estados Unidos, aunque la menor influencia relativa del presidente sobre la economía y el mayor conservadurismo social hacen de los intentos de reconstrucción —como reconoce Skowronek— una tarea infértil en el contexto actual, produciendo ciclos más largos y menos dramáticos.

- Jaunarena, Horacio (2011). *La casa está en orden. Memoria de la transición*, Buenos Aires, Taeda.
- Kitzberger, Philip (2011). “‘La madre de todas las batallas’: el kirchnerismo y los medios de comunicación”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Leiras, Santiago (comp.) (2012). *Democracia y estado de excepción: Argentina, 1983-2008*, Buenos Aires, Prometeo.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Llanos, Mariana (2010). “Presidential Breakdowns in Argentina”, en Llanos, Mariana y Leiv Marsteintredet (eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mauro, Sebastián y Federico Rossi (2011). “Entre la plaza y la Casa Rosada: diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Maynard Smith, John y G. A. Parker (1976). “The Logic of Asymmetric Contests”, en *Animal Behaviour*, Vol. 24, N° 1.
- Murillo, María Victoria (2010). “¿Las corporaciones o los votos?”, en Gargarella, Roberto, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Mustapic, Ana María (2005). “Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 178.
- Novaro, Marcos (2011). “La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- O’Donnell, Guillermo (1991). “Argentina, de Nuevo”, Working Paper #152, Helen Kellogg for International Studies.
- O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1.
- O’Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Ollier, María Matilde (2001). *Las coaliciones políticas en Argentina. El caso de la Alianza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Ollier, María Matilde (2008). “La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en el Cono Sur (1992-2003)”, en *América Latina Hoy*, N° 49.
- Ortiz, Ricardo y Martín Schorr (2006). “La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la ‘década perdida’”, en Pucciarelli, Alfredo (comp.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2012). “Crisis, delegación y trayectoria histórica”, en Leiras, Santiago (comp.), *Democracia y estado de excepción: Argentina 1983-2008*, Buenos Aires, Prometeo.
- Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.
- Serrafero, Mario (2005). *Exceptocracia ¿Confín de la democracia?*, Buenos Aires, Lumiere.
- Skowronek, Stephen (1997). *The Politics that Presidents Make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, Belknap Press.

**Palabras clave**

presidencialismo – liderazgo – decisionismo – delegación – crisis presidenciales

**Key words**

presidentialism – leadership – decisionism – delegation – presidential crisis



## **Ellos los representantes, nosotros los representados: reflexiones sobre la representación y la conexión electoral en la Argentina contemporánea\***

**JUAN PABLO MICOZZI**

Instituto Tecnológico Autónomo de México, México  
jmicozzi@unm.edu

¿En qué medida podemos hablar de una representación política exitosa en el balance de estas tres décadas recientes de democracia? ¿Es legítimo hablar de “representación”, es decir, de hacer presente lo que no está (los ciudadanos y sus preferencias) a la hora de tomar decisiones, en un país donde aún hoy la cacera subsiste como recurso de transmisión de demandas? No es la idea de este trabajo analizar nuevas manifestaciones de protesta ni enumerar actos fallidos de los servidores públicos, sino reflexionar en qué medida ha habido consideración de los gustos, ideas, intereses y reivindicaciones de la sociedad civil (cualquiera sea lo que entendamos por ella) por parte de los representantes en el Congreso Nacional. En paralelo, se propone indagar dimensiones poco reconocidas de lo que podríamos entender por representación genuina en el contexto político e institucional argentino. En otras palabras, se explorará si ha habido una suerte de conexión entre representantes y representados en la Argentina contemporánea, utilizando herramientas teóricas y empíricas de perspectivas comparadas.

La pregunta disparadora es muy sencilla: ¿es factible rastrear consideraciones sobre las opiniones y preferencias tanto de los votantes atomizados como de las organizaciones colectivas, los grupos sociales, las mujeres, los ancianos, los agricultores, los académicos y tantos otros sujetos presentes en la vida democrática? ¿En qué medida un cuerpo colectivo y plural como el Congreso ha sabido reflejar la multiplicidad de perspectivas existentes en nuestra sociedad? Cuesta pensar que cualquier observador curioso vaya a arriesgar un sí en caso de sondear opiniones sobre buena representación en Argentina, ya sea en la sobremesa familiar, en un partido de truco o, por qué no, incluso en un aula repleta de estudiantes de ciencia política. Razones, probablemente, no habrán de faltar. Argumentos, tampoco, apuntalados por muletillas como “salariazos y revolución productiva”, “conmigo uno a uno”, “quien puso dólares recibirá dólares”, “hay peces en el Riachuelo” o “las estadísticas del Indec son creíbles”. “¿Cómo creer, confiar y sentir que

---

\* El autor agradece a Marina Lacalle por comentarios y sugerencias.

no nos toman el pelo?”, argumentarán no sin razón los más escépticos. Otros, más informados sobre las dinámicas institucionales, probablemente también asientan y arriesguen incluso mecanismos causales: algunos identificarán la bastardeada “lista sábana” como inhibidora de *accountability* y elemento distorsivo de la representación. Otros podrán centrarse en los también devaluados partidos, alegados reproductores de la ley de hierro de la oligarquía de Michels, argumentando que “los políticos son siempre los mismos”. En la misma línea, ciertas voces podrán maldecir la falta de representatividad de grupos, sectores y/o movimientos sociales en la actividad pública denunciando que los delegados de la voluntad popular tienden a responder a sus líderes partidarios y no a “la gente”. Finalmente, opiniones alternativas podrían alegar que el problema de fondo es que “Dios atiende en Buenos Aires” en este país “unitario de hecho”, por lo cual nadie realmente se preocupa por las reivindicaciones del interior de la *res publica*. En resumen, existen baterías de argumentos que harían prever, desde el sentido común y “la opinión de la calle”, que la representación está, por definición, bastardeada en la Argentina. Sobre este colchón de evidencias asistemáticas, podemos tratar de verificar o refutar varios de los postulados mencionados.

### **Rastreando la representación**

Como primera medida, comprobemos qué hemos pensado los argentinos acerca de la calidad de nuestra representación de modo directo, sin intermediarios. Para ello, acudamos a las fuentes más confiables que nos proveen los colegas: las encuestas de opinión. Siguiendo los datos recolectados por el Barómetro de las Américas de Lapop, para 2012 tres de cuatro argentinos sienten respeto por las instituciones democráticas; los niveles ajustados de confianza en el Congreso dan 5,4/10 (por encima de la policía y los partidos políticos, en un ranking encabezado por la Iglesia católica con 6,37) y sólo un 22 por ciento considera que el legislativo funciona mal o muy mal. A su vez, un 70 por ciento descrece de la viabilidad de la democracia sin representación política, pese a que un 78 por ciento no considera que los partidos representen a la gente común. Más allá de diferencias sobre la interpretación de estos simples números estáticos, queda razonablemente claro que la percepción del funcionamiento del poder legislativo y su representatividad no es óptima, pero tampoco es unánimemente bastardeada a nivel agregado. Este reconocimiento nos obliga a ser extremadamente cautos a la hora de explorar dimensiones del fenómeno representativo, así como las razones en que se basan y sus implicancias concretas. Quizás así com-

prendamos los fundamentos del escepticismo tan difundido que, no obstante, no se ve reflejado en la información sistemática.

Teoricemos un poco sobre la representación basándonos en lo conocido en otras latitudes. Muchas veces se ha argumentado que uno de los mecanismos más eficientes para el éxito del vínculo entre representantes y representados es el control de los primeros por medio del voto. En otros términos, homenajando al padre de esta literatura, David Mayhew, podemos hablar de una conexión electoral. El mecanismo causal sobre el que se funda tal convergencia entre votantes y delegados, de clara inspiración estadounidense, reside en elecciones periódicas basadas en circunscripciones uninominales, donde cada legislador procura como prioridad su reelección en el puesto. Dada la debilidad relativa de los partidos para seleccionar candidatos y la imagen permanente del único legislador del distrito, el sueño real del diputado propio, atento y responsable parece ofrecer el mejor de los mundos. De esta manera, la simbiosis sería casi automática: los ciudadanos lo/la votan y él/ella provee políticas públicas para el distrito. Corolario: los agentes del electorado hacen lo que el principal del juego les dice. Punto y aparte. Por eso mismo, suele argumentarse, Estados Unidos es la excepción a la regla de los fracasos en diseños presidenciales. Ergo, la solución está en nuestras manos: juguemos a los teóricos de la modernización, importemos recetas exitosas en otras latitudes y ahí veremos mayores niveles de satisfacción para con nuestros representantes. Apruébese, comuníquese, archívese.

Estas reflexiones, lejos de ser nuevas en el horizonte argentino, han tenido ya su minuto de gloria allá por los inicios del nuevo milenio. En ese entonces, antes y después de las cacerolas, sonaban también con fuerza consignas como el fin de las “listas sábana”, la reducción del costo de la política vía disminución del número de representantes y cierre de senados, candidaturas independientes, reserva de asientos para el voto en blanco e incluso revocatoria y caducidad de mandatos. Nuestro buen amigo Google puede ayudarnos a recordar cómo conspicuos dirigentes y académicos de ayer y hoy alababan tales medidas, surfeando sobre una ola que gritaba “ireforma política ya!” El diagnóstico, en todos los casos, era el mismo: la representación es mala y la confianza en la dirigencia está perdida. ¿Qué mejor, entonces, que escuchar “la voz del pueblo” e implementar lo bueno conocido? Ahora bien, dentro de los dictámenes también se escuchaban reclamos como la renovación de la política y los políticos, la implementación de límites a la reelección y la incorporación de sujetos con mayor pericia técnica a la vida pública nacional. Todos principios, quizás, tan loables como los reclamos enunciados al principio. Lo interesante de este combo es que, justamente, toda la literatura basada en la experiencia norteamericana muestra que la reelección continua es condición necesaria para entender la primacía de las

políticas centradas en el distrito de referencia. De no pretender los representantes ser reelectos, ¿cómo premiarlos o castigarlos? Entonces, ¿haría falta que “se quedasen todos” para mejorar la calidad de la representación? Cabe recordar que la tasa de reelección en Estados Unidos ha sido superior al 90 por ciento década tras década. En esta misma línea, uno de los indicadores de *responsiveness*, las políticas locales, conllevan masivas erogaciones del presupuesto nacional. Como se diría en la jerga de los estudios legislativos del caso, los únicos que pierden en ese juego distributivo son los *taxpayers*. ¿Aplaudiríamos, entonces, incrementos del gasto público impulsados por los políticos? De modo similar, la profesionalización de los cuerpos públicos suele ser entendida en términos de disponibilidad de salarios, personal y recursos que ayuden al representante en la consecución de sus tareas públicas. No cuesta demasiado imaginar los titulares de los diarios frente a anuncios sobre subas en las dietas de diputados y senadores, contratación masiva de empleados o ampliación de partidas presupuestarias. Parecería ser, entonces, que lo que ganamos por un lado lo podemos perder por el otro. Si sumamos la incertidumbre típica de toda reforma, podemos suponer que podríamos estar aún peor. No olvidemos tampoco que a la luz de los números de Lapop, la representación tampoco está tan mal. Entonces, mejor no cambiemos nada. Punto final. Y que los politólogos no molesten con sus sueños de ingenieros frustrados.

### **Añorando la representación**

Tal cual puede desprenderse algo grotescamente de los párrafos previos, no existe el mundo perfecto, mucho menos en política, ni es cierto que haya diseño alguno que sea neutral. Más aún, es impensable que la satisfacción con el estatu quo en el manejo de los asuntos públicos vaya alguna vez a rayar la unanimidad. Sin embargo, cómo negarlo, hay mecanismos que, *ceteris paribus*, tienden a aumentar la cercanía entre representantes y representados. Repasando la teoría convencional y prescindiendo del análisis de las consecuencias no deseadas, debemos reconocer que sistemas que fortalecen el voto personal, debilitan la intermediación partidaria e incentivan la campaña permanente generan mayores incentivos para que los representantes hagan acciones concretas con sus potenciales votantes en mente. Ahora bien, estas teorías, como se desprenderá, no se basan en variación en la virtud cívica ni en la fortaleza de la democracia, sino en los alicientes que tienen los representantes. Sujetos, por definición, racionales, que obrarán de la manera que mejor garantice la consecución de sus objetivos políticos. Por consiguiente, su accionar habría de estar fuertemente afectado por las

reglas que delimitan su campo de acción. Repasemos brevemente el entramado institucional vigente en estas tres décadas de democracia criolla y tracemos expectativas de conducta.

Si hablamos de la Cámara de Diputados, las reglas no han cambiado en absoluto. De 1983 en adelante hemos elegido, bienio tras bienio, representantes postulados por los partidos en listas cerradas y bloqueadas con magnitudes, en su mayoría, bajas, distribuidos por fórmula D'Hondt con barreras del 3 por ciento del padrón de cada provincia. Más allá de variación en el formato de los mecanismos de selección de candidatos, se observa que la descentralización y el poder de los líderes locales han sido la norma durante todo el período (De Luca, Jones y Tula, 2002). Como implicancia teórica empíricamente corroborada (Jones, 1997a, 2002; Jones, Hwang y Micozzi, 2009), los niveles de disciplina partidaria han sido altísimos. En paralelo, el uso de cada provincia en su totalidad como *constituency* ha generado una audiencia amplia y heterogénea que dificultaría patrones de personalización altos. Aún si quisiera, resultaría complejo suponer que un representante buscara construir un hospital en cada municipio, pueblo o barrio de su adorada provincia natal. Las expectativas, por consiguiente, hablarían de bajos niveles de personalización en los mecanismos representativos. En último término, el derecho a volver a ser postulado dependerá del líder partidario. Por qué mejor, entonces, no hacer lo que él/ella diga en vez de recorrer el distrito semana tras semana.

En lo que hace al Senado, las reglas sí han cambiado, pasándose de un formato de designación indirecta por parte de las legislaturas provinciales a la elección popular de tres representantes en cada unidad subnacional. Aquí, la baja magnitud de distrito sí solidificaría, supuestamente, los *links* entre representantes y representados, hecho a su vez mitigado por el tamaño de la circunscripción y el rol latente de los líderes territoriales.

En conclusión, analizando las reglas, ¿deberíamos esperar, casi mecánicamente, que la actividad de los representantes estrictamente centrada en las preferencias de los votantes, grupos y ciudadanos tienda a cero? ¿Debería la conducta de los delegados de la soberanía popular asemejarse a la de autómatas que sólo hacen lo que el gobernador, el líder local o el jefe político les diga? Honestamente, si un politólogo norteamericano que no conoce el caso mirara la evidencia basada en el indicador favorito de actividad legislativa, las votaciones nominales, diría que sí. Los números son contundentes: entre 1989 y 2011, los análisis no han podido reconocer otra dimensión relevante fuera del continuo gobierno-oposición en la Cámara de Diputados. En criollo, quien está del lado del oficialismo suele votar sistemáticamente con el gobierno, mientras que los opositores se agrupan en el polo contrario. Esta dinámica, a nivel agregado, ha trascendido a

cambios en el partido de gobierno, el estatus mayoritario y el tiempo. Más aún, ni siquiera nos ha dado pistas sobre un factor que el 90 por ciento de la literatura de los últimos diez años ha considerado vital: el federalismo. Si, a diferencia de otros casos comparados (Estados Unidos y Brasil, típicamente), las divisiones territoriales no se reflejan en los quehaceres legislativos, ¿de qué representación genuina estamos hablando? Aquí no sólo no habría personalización de las actividades, sino tampoco defensa de algo básico y elemental como la “camiseta” provincial. Por consiguiente, descartemos todos los *papers* escritos al respecto y que Calvo, Jones y sus discípulos se busquen un trabajo decente.

### **Recapitando y midiendo la representación en Argentina**

Después de tanta incorrección política con el gremio, procedamos a mirar el medio vaso lleno. A la luz de las contribuciones existentes, podemos también encontrar algunas luces de esperanza que respalden aquella *data* agregada recolectada por Lapop. Para hacerlo con mayor precisión, comencemos por distinguir entre los dos tipos de representación más vastamente analizados en la literatura. Por un lado, la descriptiva, consistente en garantizar que un determinado grupo social logre colocar “uno(s) de los suyos o suyas” en el cuerpo legislativo. En otros términos, que nos represente gente como uno, dado que para una mujer no hay nada mejor que otra mujer y así sucesivamente para los católicos, indígenas, mestizos y musulmanes, entre tantos otros grupos con conciencia en sí. Por el otro, la connotación sustantiva, basada en la búsqueda (proceso) e implementación (producto) de políticas tendientes a favorecer al grupo de referencia. De esta manera, deberíamos observar actividades legislativas que sí tiendan a reivindicar y/o favorecer a un *target* concreto de votantes.

Respecto de pautas de representación descriptiva, la Argentina ha sido pionera y hasta musa inspiradora de otras experiencias regionales a partir de la adopción de la ley de cupo femenino en 1991. Tal como lo muestran los estudios alegóricos (Jones, 1997b; Htun y Jones, 2002), la introducción de cuotas, primero en la Cámara y luego en el Senado, ha sido fundamental para garantizar un mejor balance en la composición de género del Congreso Nacional, al igual que en las provincias (Barnes, 2012). Ahora bien, ¿en qué medida es posible observar cambios en la conducta y la representación concreta de las mujeres? Mediante entrevistas y análisis de estadísticas descriptivas, Franceschet y Piscopo (2008) concluyen que el incremento femenino en la composición de la Cámara entre 1989 y 2007 afectó positivamente el número de iniciativas centradas en el género, pero no elevó su tasa de

aprobación. Similares resultados obtienen Htun, Lacalle y Micozzi (2013) utilizando métodos multivariados en su análisis de diputados y el Senado entre 1983 y 2007. Desde otra perspectiva, Micozzi y Lacalle (2010) muestran que las pautas de coautoría legislativa entre mujeres han aumentado a medida que se incorporaron más diputadas al Congreso. En resumen, la representación sustantiva como proceso se vio fortalecida, pero no así como producto, lo cual ha disparado múltiples interpretaciones teóricas que exceden estas páginas.

Si bien no existe legislación de cupos para grupo alguno fuera del género, una incipiente agenda con conclusiones muy preliminares (Micozzi, 2013b) ha analizado pautas de representación sustantiva de los trabajadores, un sector que históricamente ha logrado una delegación considerable en el Congreso Nacional. Los primeros resultados muestran que un legislador con *background* en el mundo sindical tiende a enviar el doble de proyectos legislativos orientados al sector que cualquier otro diputado raso.

Ahora bien, tal cual fue repetidamente mencionado, la unidad medular de toda la literatura centrada en la conexión electoral es el territorio. Habiendo ya discutido las diferencias entre el mundo *mayhewiano* y la realidad argentina, resta dilucidar si, pese a los obstáculos a la personalización derivados del entramado institucional criollo, es aún factible reconocer actividades legislativas orientadas a las bases territoriales. Una segunda pregunta relacionada es si estas eventuales actividades con *target* territorial son incondicionales o dependen de variación en los perfiles y objetivos de los legisladores. Comencemos por la información descriptiva.

Entre 1983 y 2007, los legisladores argentinos escribieron más de 170.000 proyectos de ley, resolución, declaración y comunicación, un número inmenso en comparación con el grueso de los congresos presidenciales, de los cuales un 29 por ciento ha tenido alguna referencia geográfica (provincia o municipio) en su contenido. En el caso de las declaraciones y comunicaciones, el porcentaje con énfasis territorial oscila el 40 por ciento. ¿Será que así han canalizado los legisladores los vínculos con su electorado? ¿Es factible pensar que tamaño caudal de piezas simbólicas, sin certeza alguna de aprobación, sea el eslabón perdido en la cadena de la representación? Algunos estudios de este autor sugieren que sí. En concreto, en Micozzi (2009, 2014b) se argumenta que los legisladores con aspiraciones ejecutivas a nivel municipal suelen enviar mucha más legislación con contenido distrital que sus colegas que no las tienen, efecto que se torna insignificante para aquellos que compiten por la gobernación. En Micozzi (2014b) se comprueba que, siguiendo la línea de Calvo y Leiras (2012), los sujetos que pertenecen a un mismo distrito e incluso al mismo municipio son más propensos a la coautoría

legislativa, efecto que se potencia cuando ambos tienen expectativas de gobernar su provincia. Otro estudio (Micozzi, 2013a) demuestra que la elección directa a partir de 2001 hizo que los senadores redacten más proyectos en general y también más propuestas centradas en las provincias de origen que cuando eran designados por las legislaturas locales. Algunos escépticos podrán cuestionar si no es la aprobación lo que realmente contaría como representación genuina en vez de la mera y sencilla presentación de proyectos locales. Desde ya que sí, ¿cómo negarlo? Ahora bien, la sanción es una decisión colectiva que excede la voluntad individual. Si sólo los éxitos fuesen considerados trabajo en pos de un grupo de votantes, la frustración habría de ser la norma en todo el mundo, habidas cuentas de los cuellos de botella existentes en cada uno de los cuerpos colegiados (Cox, 2006). Si entendemos, en línea con lo expuesto por Barry Ames (2001) para Brasil, que el envío de legislación orientado a cierto *target* amerita reconocimiento y chances de reclamar crédito frente a potenciales votantes, nos encontramos con una de las dimensiones desconocidas de la representación en el contexto argentino. Ahora sí, podemos integrar evidencia de opinión pública con indicadores legislativos concretos.

### **Reflexiones finales y extensiones**

Ningún trabajo académico hasta la fecha ha insinuado que existe en Argentina una conexión electoral similar a la del congreso de Estados Unidos. Más bien, todo lo contrario: basándose en el conocimiento convencional sobre instituciones electorales, fortaleza de líderes, primacía del ejecutivo para distribuir recursos, baja reelección y *constituencias* provinciales amplias, no hubo agendas interesadas en vincular representación, ambición política y desempeño legislativo hasta muy recientemente. Lejos de consistir en genialidades reveladoras, estos aportes sí han puesto la lupa sobre un aspecto teóricamente contraintuitivo y empíricamente complejo, como es el análisis de la utilización estratégica de proyectos legislativos en contextos de bajísima personalización. Tal cual fue mencionado, no han sido puestas en consideración dimensiones como la virtud cívica, el amor del congresista por su pueblo y/o grupo social ni el nivel de altruismo presente en mentes y corazones de los representantes. La representación, es decir, la capacidad de hacer presente lo que no está, no es incompatible con la más cruda ambición individual. Es más, en ciertos casos, como el del mundo *mayhewiano*, objetivos individuales y satisfacción colectiva son simbióticos. Desde esta modesta contribución, sólo se buscó reconocer y explicar dichas manifestaciones al estilo criollo.

Próximos retoños de esta agenda intentarán complementar y enriquecer las contribuciones ya enunciadas. Una línea de trabajo (Micozzi y Rogers, 2014) busca demostrar si los patrones de carrera (local o provincial) afectan la propensión al envío de legislación simbólica (declarar de interés nacional un evento local o erigir un monumento a un prócer del lugar) o de aquella que atienda las necesidades de las actividades productivas predominantes en la provincia del sponsor. Otro aporte incipiente (Micozzi y Weitz-Shapiro, 2014) busca analizar en qué medida la coyuntura, las decisiones de carrera y el perfil del distrito de referencia afectan las chances de que un legislador integre o envíe un proyecto para crear comisiones investigadoras, centrándose en una de las funciones menos estudiadas de los congresos: la de control.

En conclusión, parece haber una dimensión históricamente marginada en los análisis de la relación representantes-representados que ha comenzado a disparar nuevas inquietudes. Queda aún un inmenso terreno fértil para seguir comprendiendo, a nivel teórico y empírico, en qué medida el accionar de los legisladores responde también a dinámicas extralegislativas originadas en las preocupaciones de los votantes. Quizás con el pasar de los años descubramos que, como tantos otros, Mayhew también es argentino.

## Bibliografía

- Ames, Barry (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Barnes, Tiffany (2012). "Gender and Legislative Preferences: Evidence from the Argentine Provinces", en *Politics & Gender*, Vol. 8, N° 4.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Leiras (2012). "The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina", en *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, Vol. 1, N° 2.
- Cox, Gary W. (2006). "The Organization of Democratic Legislatures", en Weingast, Barry y Donald Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2002). "Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina", en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 3.
- Franceschet, Susan y Jennifer Piscopo (2008). "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina", en *Politics & Gender*, Vol. 4, N° 2.
- Htun, Mala y Mark P. Jones (2002). "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America", en Craske,

- Nikki y Maxine Molyneux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave.
- Htun, Mala, Marina Lacalle y Juan Pablo Micozzi (2013). "Does Women's Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007", en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 5, N° 1.
- Jones, Mark P. (1997a). "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983- 1995", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Jones, Mark P. (1997b). "Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives", en *Policy Studies Journal*, Vol. 25, N° 4.
- Jones, Mark P. (2002). "Explaining the High Levels of Party Discipline in the Argentine Congress", en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002). "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3.
- Jones, Mark P., Wonjae Hwang y Juan Pablo Micozzi (2009). "Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis", en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1, N° 1.
- Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- Micozzi, Juan Pablo (2009). "The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition: Linking Political Ambition and Legislative Performance in Argentina", Tesis doctoral, Rice University.
- Micozzi, Juan Pablo (2013a). "Does Electoral Accountability make a Difference? Direct Elections, Career Ambition and Legislative Performance in the Argentine Senate", en *Journal of Politics*, Vol. 75, N° 1.
- Micozzi, Juan Pablo (2013b). "Division or Union of Labor? Analyzing Substantive Representation of Workers in the Argentine Congress", ponencia presentada en la Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Micozzi, Juan Pablo (2014a). "From House to Home: Linking Multi-Level Ambition and Legislative Performance in Argentina", en *Journal of Legislative Studies*, Vol. 20, N° 3.
- Micozzi, Juan Pablo (2014b). "Alliance for Progress? Multilevel Ambition and Patterns of Cosponsorship in the Argentine House", en *Comparative Political Studies*, Vol. 47, N° 12.
- Micozzi, Juan Pablo y Marina Lacalle (2010). "The More Women at Work, the Sooner We Win? Gender Quotas and Legislative Productivity in the Argentine Congress", ponencia presentada en la Annual MPSA National Conference, Chicago.

Juan Pablo Micozzi

Micozzi, Juan Pablo y Melissa Rogers (2014). “Bring Home the Bacon, but Sell Homemade Bread: Local Productive Profile and Legislative Representation in the Argentine House”, ponencia a ser presentada en la Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.

Micozzi, Juan Pablo y Rebecca Weitz-Shapiro (2014). “Control is not Chaos: Systematic Determinants of Special Congressional Committees in Argentina”, mimeo.

**Palabras clave**

representación – personalización – conexión electoral – satisfacción democrática – Argentina

**Key words**

representation – personalization – electoral connection – democratic satisfaction – Argentina



## **El Congreso de la democracia: mayorías y consensos**

**ERNESTO CALVO**

Universidad de Maryland, Estados Unidos  
ecalvo@umd.edu

“A vuestra honorabilidad, como titular del Poder Legislativo de la Nación y representación fiel de la opinión popular, compete a partir de ahora la tarea superior de dar al país los instrumentos legales para la realización de las ‘reformas prometidas’ a que alude, con visionaria anticipación histórica, el artículo 86, inciso 11, de la Constitución Nacional”.

RAÚL R. ALFONSÍN, Mensaje Presidencial al Congreso, 10 de diciembre, 1983

El 15 de julio de 2013, la periodista Laura Serra publicaba un artículo en *La Nación* en el cual afirmaba que el Congreso es “una mera escribanía del Poder Ejecutivo” (Serra, 2013: s/p). De acuerdo con los datos recopilados por el diario *La Nación*: “tan sólo un 15 por ciento de las leyes sancionadas por el poder que este año se verá renovado parcialmente pertenecen a la oposición y, para peor, muy pocas de ellas fueron relevantes” (Serra, 2013: s/p). En su artículo, la periodista Serra combinaba dos críticas al Congreso que en realidad representan dos problemas conceptuales distintos: la primera crítica (“el Congreso es una mera escribanía”) argumenta que los diputados y senadores aprueban sin modificaciones todo aquello que es propuesto por el Poder Ejecutivo (en particular en estos últimos años, bajo la administración de Cristina Kirchner). La segunda crítica (“la oposición no puede aprobar sus proyectos”) presupone que las minorías legislativas deberían tener un derecho “razonable” a aprobar legislación de su interés. Por supuesto, las críticas de Laura Serra no son una anomalía. Estas son compartidas por gran parte de los académicos, intelectuales y políticos (incluso aquellos que fueron elegidos en representación del partido de gobierno para servir como diputados o senadores en el Congreso de la Nación).

En este artículo pretendo argumentar que esta imagen del Congreso argentino es conceptualmente errónea y empíricamente falsa. A nivel conceptual, no existe una “tasa apropiada” de enmienda o de rechazo de leyes del poder ejecutivo. A diferencia del Congreso de Estados Unidos, que está gobernado por la presunción de un “balance de poderes”, la relación

entre el poder ejecutivo y legislativo en nuestra Constitución está gobernada por principios de mayorías y consensos. El poder ejecutivo argentino, a diferencia del Congreso de Estados Unidos, tiene capacidad de iniciativa legislativa y de acuerdo con el artículo 90° de la Constitución Nacional, el presidente “[p]articipa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar”. Esto incluye ingresar por Mesa de Entrada legislación general, leyes de presupuesto y tratados internacionales, por mencionar sólo algunas posibilidades, los cuales son sometidos a consideración del Congreso.

En segundo lugar, la Constitución y los reglamentos administrativos de la Cámara de Diputados y Senadores no garantizan a los bloques legislativos el derecho a sancionar un número de leyes proporcional al número de bancas (aun cuando esto efectivamente ocurre y demostraré más adelante). A lo sumo, garantizan el derecho de los bloques a acceder a posiciones de autoridad en modo proporcional al número de sus bancas. Sin embargo, como mostraré a continuación, en Argentina se ejerce un control legislativo sobre el presidente que es más extenso que el de la mayoría de los presidencialismos contemporáneos, tanto en América Latina como en el mundo (Saiegh, 2011; García Montero, 2009) y la tasa de aprobación de proyectos de los bloques minoritarios es considerablemente mayor que en otros congresos comparables, incluido el de los Estados Unidos (Calvo y Sagarzazu, 2011).

A nivel empírico, la imagen del Congreso argentino como una escribanía del poder ejecutivo y a merced de mayorías arrolladoras es demostrablemente falsa. En primer lugar, porque desde la transición democrática en 1983 el Congreso argentino ha rechazado o enmendado una mayoría de proyectos de ley que fueron propuestos por el ejecutivo, en contraste con muchos de sus pares de América Latina. El Congreso de Chile, por ejemplo, sanciona alrededor del 90 por ciento de los proyectos de ley del ejecutivo (Alemán y Navia, 2009) mientras que el Congreso de Brasil aprueba la casi totalidad de los proyectos fiscales del ejecutivo (Figueireido y Limongi, 2007). En comparación, el Congreso argentino desde 1983 rechaza consistentemente alrededor de un 41 por ciento de las propuestas del ejecutivo y modifica alrededor de un tercio de las iniciativas restantes (21 por ciento del total). Estas tasas de rechazo y modificación posicionan al Congreso argentino como uno de los más constrictivos de la autoridad presidencial, no tan sólo en América Latina sino también en el resto de las democracias<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En un artículo reciente, Alemán (2006) muestra también que el poder de agenda del presidente argentino está por debajo de la media de América Latina. Por su parte, Saiegh (2011) muestra que la tasa de éxito legislativo del presidente argentino se encuentra por debajo de la media internacional.

En segundo lugar, porque la mayoría de los proyectos aprobados por el Congreso desde la transición democrática en 1983 fueron propuestos por diputados y senadores. En efecto, alrededor de un 58 por ciento de la legislación sancionada por el Congreso a partir de 1983 fue propuesta por diputados y senadores, mientras que tan sólo un 42 por ciento de la legislación sancionada fue propuesta por el ejecutivo. Esto contrasta nuevamente con gran parte de los presidencialismos del mundo, en los cuales el poder ejecutivo es responsable por la mayoría de la legislación que es aprobada<sup>2</sup>.

Finalmente, la imagen de un Congreso dominado por mayorías arrolladoras es igualmente equivocada. Los partidos de oposición en el Congreso argentino son decididamente influyentes en la consideración y aprobación de legislación. Esto incluye una tasa de aprobación de proyectos relativamente elevada y una alta capacidad para obligar al partido de gobierno a consensuar la “letra chica” de los proyectos de ley. Pero entonces, siguiendo la información recopilada por Laura Serra, ¿cómo es posible que la tasa de participación de la oposición en el total de legislación sea de un 15 por ciento? Veamos con más atención la evolución de la actividad legislativa en el Congreso desde la transición a la democracia.

Aun cuando voy a realizar una defensa del Congreso como institución de la democracia, existen pocas dudas de que los diputados y senadores no han estado a la altura de las circunstancias en momentos históricos importantes y han fallado al (dejar de) implementar políticas en materia económica, política y social. Estas limitaciones, en mi opinión, son responsabilidad de los actores políticos que han estado a cargo de la institución del Congreso. Sin duda existen grandes deudas económicas y sociales sobre las cuales el Congreso necesita actuar como, por ejemplo, la incapacidad que ha tenido para lidiar con crecientes desigualdades económicas, exclusión social y la generación de un marco económico sustentable en el largo plazo. Sin embargo, estas limitaciones no son institucionales sino políticas, esto es, el resultado de un sistema de partidos y de prioridades políticas que no requieren cambios institucionales sino cambios políticos.

### **Ni arreando vacas ni arreando gatos**

Como argumentaré en las próximas páginas, en estos treinta años el Congreso es una de las instituciones de la democracia que mejor ha

---

<sup>2</sup> Nuevamente, Estados Unidos es una excepción dado que el presidente no puede ingresar legislación y precisa que sus aliados en el Congreso sean quienes ingresen los proyectos.

funcionado. Sé que esta posición es poco popular, refractaria al debate político, al discurso académico y al discurso periodístico. Sin embargo, al final de estas páginas espero que al menos algunos de los lectores estén abiertos a considerar que el Congreso argentino ha cumplido con el mandato señalado por Raúl R. Alfonsín en su primer mensaje el 10 de diciembre de 1983.

A diferencia de una gran cantidad de instituciones políticas, una de las características más notables del Congreso argentino es su estabilidad institucional. Esta estabilidad se refleja tanto en su estructura organizacional, en la tasa de consideración y aprobación de proyectos, así como en la relación del Congreso con el poder ejecutivo.

A nivel organizacional, en los últimos 30 años el Congreso ha realizado modificaciones relativamente menores en sus reglamentos internos de las Cámaras y en su estructura de administración general. Más importante aún, los cambios más significativos han sido realizados con el fin de destrabar cuellos de botella en el tratamiento legislativo<sup>3</sup> o con el fin de acomodarse al creciente número de bloques a partir de la fragmentación del número de partidos<sup>4</sup>. A diferencia de la gran mayoría de las áreas del Estado argentino, en 30 años de democracia no ha habido intentos para fortalecer la presidencia de las cámaras y centralizar el poder político; no se han realizado “revueltas” para fortalecer a las presidencias de comisión; no ha habido intentos para reducir los derechos de los bloques minoritarios; ni tampoco ha habido intentos para facilitar la sanción de leyes por parte de los bloques oficialistas. Esta falta de reformas “mayoritarias” contrasta con una gran cantidad de otros países, incluido Estados Unidos (Cox y McCubbins, 2005) o Brasil (Pereira y Mueller, 2004), que han introducido reglas que incrementan el poder de agenda de las mayorías a costa de las minorías.

En contraste con la nota periodística de Serra, quien afirma que la sanción de legislación por parte de diputados y senadores ha sido durante el kirchnerismo menor en cantidad que la de congresos anteriores y más favorable al bloque mayoritario, el Congreso argentino ha sido extraordinariamente estable en la consideración y sanción de leyes desde la transición democrática. En su artículo, Serra afirmaba que desde 2007 el

---

<sup>3</sup> Dos ejemplos de cambios que fueron realizados para aumentar la capacidad del plenario para procesar proyectos sustantivos incluyen (i) la ampliación del voto “en paquete” de legislación con dictamen de comisión y sin objeciones al comienzo de la sesión (la cual anteriormente se votaba para cada proyecto y desde fines de los '80 se vota de modo conjunto), (ii) la reducción del número de giros de comisión a mediados de 2000 (la cual facilita la elaboración de dictámenes).

<sup>4</sup> Esto incluye la ampliación del número de comisiones y del número de integrantes de las comisiones. Estas ampliaciones buscaron mantener la regla de proporcionalidad en la asignación de posiciones de autoridad así como las demandas de participación de los bloques minoritarios.

Congreso aprobó 567 leyes (alrededor de 280 por año), de las cuales 262 fueron propuestas por el ejecutivo (46 por ciento), 182 fueron propuestas por legisladores del bloque oficialista (32 por ciento), 38 proyectos fueron propuestos por “aliados” (6,7 por ciento) y 82 fueron elaborados por la oposición (14,5 por ciento). Otra forma de interpretar los datos sería que de los proyectos aprobados por los legisladores, un 63 por ciento fueron iniciados por el oficialismo, un 13 por ciento por bloques no oficialistas que están cercanos al gobierno y 28,5 por ciento fueron iniciados desde la oposición (82/287).

**Tabla 1**  
Legislación aprobada por categoría de firmante

Bloque	1983-1985	1985-1987	1987-1989	1989-1991	1991-1993	1993-1995	1995-1997	1997-1999	1999-2001	2001-2003	2003-2005	Total
CENTRO-IZQUIERDA	N 0	1	0	0	0	0	0	3	0	7	5	16
%	0	0,7	0	0	0	0	0	1,11	0	3,66	2,76	0,61%
DERECHA	N 0	0	1	2	2	3	2	1	1	1	0	14
%	0	0	0,49	0,79	0,79	0,65	1,01	0,74	0,37	0,52	0	0,53%
FREPASO	N 0	0	0	0	0	1	11	12	14	2	1	41
%	0	0	0	0	0	0,32	3,7	4,44	5,17	1,05	0,55	1,56%
IZQUIERDA	N 0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
%	0	0	0	0	0	0	0,34	0	0	0	0	0,04%
JUSTICIALISTA	N 59	19	56	87	83	111	121	92	73	71	64	836
%	23,14	13,29	27,32	34,25	32,94	35,81	40,74	34,07	26,94	37,17	35,36	31,80%
OTROS	N 0	0	8	10	3	9	5	3	6	3	6	53
%	0	0	3,9	3,94	1,19	2,9	1,68	1,11	2,21	1,57	3,31	2,02%
PODER EJECUTIVO	N 124	71	69	108	117	132	120	107	105	83	78	1114
%	48,63	49,65	33,66	42,52	46,43	42,58	40,4	39,63	38,75	43,46	43,09	42,37%
PROVINCIALES	N 11	5	10	13	13	12	10	12	7	5	6	104
%	4,31	3,5	4,88	5,12	5,16	3,87	3,37	4,44	2,58	2,62	3,31	3,96%
UCR	N 61	47	61	34	34	43	26	39	65	19	21	450
%	23,92	32,87	29,76	13,39	13,49	13,87	8,75	14,44	23,99	9,95	11,6	17,12%
<b>Total</b>	N 255	143	205	254	252	310	297	270	271	191	181	2629
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,00%

Fuente: Secretaría de Información Parlamentaria.

Como muestran los datos descriptivos de la Tabla 1, el Congreso del kirchnerismo es absolutamente indistinguible de otros congresos durante los últimos 30 años. Cuando el poder ejecutivo ha contado con mayorías propias en el Congreso, la proporción de proyectos aprobados que corresponden al presidente oscila entre un 40 y un 50 por ciento. En el primer Congreso de la democracia, 1983-1985, un 48,6 por ciento de las leyes sancionadas habían sido propuestas por Raúl R. Alfonsín y sus ministros, comparado con el 46 por ciento actual. Más aún, durante el menemismo, la tasa de aprobación de proyectos que fueron iniciados por el radicalismo se ubicó consistentemente entre un 10 y un 15 por ciento del total de leyes (equivalente a aproximadamente un tercio de los proyectos sancionados que habían sido propuestos por los legisladores).

En estos últimos 30 años, del total de proyectos sancionados que fueron ingresados por los legisladores, diputados y senadores oficialistas fueron consistentemente los autores de alrededor de la mitad de las leyes, con tasas de sanción de proyectos relativamente altas para los partidos no oficialistas, tanto aliados como opositores (Calvo y Sagarzazu, 2011).

Es cierto, sin embargo, que en los 30 años de democracia el peronismo ha tenido consistentemente mejores tasas de éxito legislativo que el radicalismo, particularmente cuando este segundo partido fue relegado a la oposición. Esta diferencia se explica en gran medida por altas tasas de aprobación de legislación en el Senado, el cual siempre ha sido controlado por el peronismo. En efecto, el peronismo siempre ha tenido un bloque opositor más numeroso en Diputados y jamás ha perdido control del Senado. Dado que la tasa de participación en la producción de leyes es relativamente proporcional al poder de los bloques, esto ha redundado en una mayor participación del peronismo en el total de legislación aprobada.

Los datos del Congreso argentino en estos últimos 30 años son reveladores. Contrario a la opinión muy difundida de que el Congreso es una escribanía del poder ejecutivo, las tasas de consideración, enmienda y sanción por parte del Congreso muestran que los legisladores no han sido “subsirvientes” ni “recalcitrantes” respecto del poder ejecutivo (Morgenstern y Nacif, 2002). Es decir, el gobierno no está arreando vacas —que aprueban acríticamente lo que sea puesto a consideración del plenario—, ni tampoco arreando gatos —que son incapaces de consensuar en materias de política pública—.

## **La legislación del Congreso**

Se podría argumentar que aun cuando el Congreso aprueba legislación, las decisiones importantes han estado a cargo del poder ejecutivo, que mediante el uso de decretos ha impuesto sus preferencias políticas y económicas, evitando de este modo ser sometido a control por parte de los legisladores. Los datos tampoco apoyan esta imagen del Congreso, a pesar de las innumerables narrativas sobre democracia delegativa. Puede haber pocas dudas de que el Congreso apoyó a Alfonsín, Menem y Kirchner cuando ellos contaron con el favor popular y fueron acompañados por mayorías legislativas, pero hay a su vez pocas dudas de que la pérdida de favor político por parte de un presidente tuvo altos costos legislativos. Es cierto que el Congreso argentino apoyó legislativamente las reformas neoliberales de Carlos S. Menem, pero ello ocurrió en el momento en que el gobierno gozaba de un alto apoyo electoral, en un contexto en el cual la opinión pública (y las elecciones) acompañaron a las políticas económicas de su gestión. En este

sentido, el Congreso siempre apoyó legislativamente a presidentes que gozaron de alto apoyo en las urnas (Calvo, 2007). Pero tanto Menem como Alfonsín tuvieron a su vez que lidiar con Congresos “intratables” cuando sus administraciones perdieron apoyo electoral (1987-1989 y 1997-1999). Cada presidente electo, incluso en momentos de popularidad, sufrió derrotas legislativas, como fueron los intentos de implementar reformas laborales (Alfonsín y Menem) o las retenciones agrícolas (Kirchner).

Lo mismo ocurrió con la sanción de leyes que habilitaron al poder ejecutivo a implementar política económica mediante decretos de urgencia o administrativos, lo cual fue siempre otorgado en momentos de alto apoyo popular y en un número restringido de áreas económicas, mientras que estos actos “delegativos” fueron retirados cuando el presidente perdió la confianza del Congreso. En efecto, los datos no son muy distintos a los del Congreso de Estados Unidos, en el cual los decretos administrativos, los nombramientos “sin ratificación” del Congreso e incluso los actos de guerra se han incrementado mediante delegación del Congreso en momentos de crisis económica o en contextos de conflicto externo.

Si bien existe un número importante de decretos del poder ejecutivo que regularon reformas económicas, la legislación más importante de la democracia ha sido sancionada mediante leyes del Congreso. Como mostramos en un trabajo reciente con Alejandro Bonvecchi y Ernesto Stein, la estructura fiscal de la economía argentina está gobernada por leyes del Congreso antes que por decretos ejecutivos. Tanto la política impositiva como la política social y el gasto público están regulados por una densa red de leyes del Congreso. Estas leyes en muchos casos han sido regresivas (como la expansión del IVA) y en otras progresivas (como la asignación universal por hijo). A su vez, en los últimos 30 años las leyes del Congreso han modificado radicalmente derechos sociales y políticos de los argentinos mediante leyes tales como la ley de divorcio o el matrimonio igualitario. En efecto, una mirada a la red fiscal en Argentina muestra que los decretos que aún están vigentes son legados de periodos no democráticos, mientras que la gran mayoría de la normativa actual (desde temas impositivos, hasta el derecho penal, comercial, o civil en la Argentina) está en casi su totalidad enmarcada en un conjunto de normativas que desde la democratización en 1983 han sido sancionadas mediante leyes del Congreso Nacional.

## **A modo de conclusión**

En su conjunto, el balance del Congreso argentino en estos últimos 30 años es el de una institución que, aun en contextos de crisis, polarización y

conflicto, ha sido capaz de sancionar legislación de modo regular, modificar la legislación propuesta por el presidente, aprobar legislación de diputados y senadores de modo aproximadamente proporcional al peso de los bloques y evitar la sanción de legislación violatoria de derechos y garantías sociales. Más aún, en 30 años de democracia el Congreso argentino no ha experimentado parálisis legislativa ni ha sido un acrítico promotor de las políticas económicas del ejecutivo de turno. En contraste con Brasil y Chile, el peso del poder legislativo en la sanción de legislación no ha ido aumentando. En contraste con Estados Unidos, la polarización política no ha redundado en parálisis legislativa. En contraste con los sistemas parlamentarios europeos, la oposición en Argentina aprueba un número considerable de sus propuestas legislativas.

Sin embargo, como mencioné al principio, existen pocas dudas de que el Congreso argentino no ha sido capaz de lidiar con un gran número de problemas sociales, económicos y políticos que deberían ser prioritarios. Esto es cierto de la clase política en su conjunto, la cual ha sido más proactiva en aprobar avances en materias de derechos sociales que en materia de derechos económicos. En estos últimos 30 años, avances importantes en materia de derechos sociales y políticos han sido acompañados por un crecimiento económico desigual, una disminución importante de la movilidad social y un aumento histórico en los niveles de desigualdad económica. Ello no se debe a la inhabilidad de aprobar legislación por parte del Congreso, no se debe a una incapacidad para enmendar propuestas del ejecutivo, ni tampoco es resultado de déficits en la coordinación entre distintos órganos de poder. Estas fallas son políticas y merecen ser entendidas como tales, resultado de debilidades programáticas en nuestro sistema de partidos, fallas en las formas de coordinación democrática de nuestras instituciones federales y resultado de decisiones políticas por parte de quienes han sido elegidos para liderar nuestras instituciones democráticas. En su conjunto, la clase política fue incapaz durante gran parte del período democrático de implementar políticas que disminuyeran la desigualdad, facilitararan la inclusión social y minimizaran los ciclos de crisis económicas en favor de un crecimiento sustentable y sostenible. Resolver esos problemas económicos y políticos no requiere de reformas en nuestras instituciones legislativas sino de cambios en las prioridades de los actores políticos y de los votantes, para poder realizar, como afirmara Raúl R. Alfonsín, las “reformas prometidas” en el preámbulo de la Constitución Nacional.

## Bibliografía

- Alemán, Eduardo (2006). "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures", en *Latin American Politics & Society*, Vol. 48, N° 3.
- Alemán, Eduardo y Patricio Navia (2009). "Legislative Success in 'Strong' presidential Systems: Institutional Influences and the Fate of Government Bills in Chile", en *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15, N° 4.
- Calvo, Ernesto (2007). "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature", en *British Journal of Political Science*, Vol. 37, N° 2, abril.
- Calvo, Ernesto e Iñaki Sagarzazu (2011). "Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control", en *American Journal of Political Science*, Vol. 55, N° 1, enero.
- Cox, Gary y Matthew McCubbins (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press.
- García Montero, Mercedes (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Limongi, Fernando y Argelina Figueiredo (2007). "The Budget Process and Legislative Behavior: Individual Amendments, Support for the Executive and Government Programs", en *World Political Science Review*, Vol. 3, N° 3.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- Pereira, Carlos y Bernardo Mueller (2004). "A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies", en *Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, N° 1.
- Saiegh, Sebastián (2011). *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- Serra, Laura (2013). "Sin lugar para proyectos de la oposición en el Congreso", en diario *La Nación*, 15 de julio, disponible en: [www.lanacion.com.ar/1601165-sin-lugar-para-proyectos-de-la-oposicion-en-el-congreso](http://www.lanacion.com.ar/1601165-sin-lugar-para-proyectos-de-la-oposicion-en-el-congreso).

## Palabras clave

Congreso – productividad legislativa – gobierno dividido – poder legislativo - Argentina

## Key words

Congress – legislative productivity – divided government – legislative branch - Argentina



# **Unión Cívica Radical: entre el Tercer Movimiento Histórico y la lucha por la subsistencia**

**JAVIER ZELAZNIK**

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

jzelaznik@utdt.edu

La competencia partidaria del actual período democrático se abrió con el avasallador triunfo de la Unión Cívica Radical (UCR) sobre el Partido Justicialista (PJ), en lo que muchos vieron un realineamiento duradero en la orientación política de los votantes que llevaría al radicalismo a desempeñar un papel central en el proceso político. Treinta años después, el radicalismo ocupa un espacio disminuido, muchas veces marginal en la política nacional a pesar de constituir el segundo partido más importante en cuanto a su capital institucional.

Tal variabilidad no es novedosa en la historia de la Unión Cívica Radical. Fundada en 1891 como desprendimiento de la Unión Cívica, durante más de un siglo cumplió distintos roles, representó diferentes intereses y desarrolló diversas estrategias de acción. Gran parte de esa variabilidad está relacionada con las diferentes etapas históricas en que le tocó participar en su centenaria historia y con la inestabilidad institucional que caracterizó la historia política argentina. La UCR fue partido de gobierno y de oposición; representó elites antisistema frente al roquismo, sectores populares tras su llegada al poder en 1916, sectores medios especialmente tras el advenimiento del peronismo en 1945; participó de levantamientos armados, predicó la abstención electoral activa y sacralizó la vía electoral; fue víctima de rupturas institucionales pero apoyó alguna de ellas; fue excluido del sistema político y participó de elecciones en que otras fuerzas eran excluidas; fue partido dominante, principal oposición y fuerza política en lucha por mantener un papel relevante.

En un contexto de estabilidad democrática, la variabilidad desplegada a lo largo de las últimas décadas es más limitada, reduciéndose principalmente, y de manera notoria, a la desintegración de su base electoral a lo largo del período. Este artículo analiza algunos aspectos de esa evolución a modo de balance sobre el papel del radicalismo a lo largo de los treinta años de democracia.

## **Treinta años de evolución electoral del radicalismo**

La victoria electoral de Raúl Alfonsín como candidato presidencial de la UCR en 1983 es significativa tanto en términos sistémicos como partida-

rios. En términos sistémicos porque es la primera elección en que un candidato presidencial peronista era derrotado en elecciones libres y competitivas, marcando el fin de la invulnerabilidad electoral del PJ. En términos partidarios por la magnitud del cambio electoral respecto de la elección presidencial previa, celebrada diez años antes. La candidatura de Alfonsín obtuvo el 52 por ciento de los votos, más del doble de lo que había obtenido el radicalismo en 1973 con la candidatura de Ricardo Balbín, que obtuvo el 24 por ciento de los votos frente a Perón<sup>1</sup>. Sólo con la elección de Hipólito Yrigoyen para su segunda presidencia en 1928 la UCR había obtenido una proporción mayor de votos, llegando al 62 por ciento. La crisis en que se vio envuelto el peronismo como consecuencia de su derrota electoral y la confirmación del triunfo radical en las elecciones legislativas de 1985 proyectaron la idea del radicalismo alfonsinista como una etapa superadora: el Tercer Movimiento Histórico. Otros, por su parte, vislumbraban de manera más cauta el surgimiento de una competencia bipartidista caracterizada por la alternancia en el poder entre un radicalismo alfonsinista de inspiración socialdemócrata y un peronismo renovador de orientación socialcristiana.

Tres décadas después del avasallador triunfo de Alfonsín, en las elecciones legislativas de 2013 la UCR se coloca como la segunda fuerza electoral a nivel nacional, pero con sólo el 23,1 por ciento de los votos<sup>2</sup>. Ello la coloca apenas por encima del 20 por ciento obtenido en las elecciones legislativas de marzo de 1973, el peor desempeño electoral de la UCR en cualquier elección previa al actual período democrático. Sin embargo, aun el modesto retorno electoral de 2013 representa uno de los mejores resultados electorales obtenidos por las listas en que participó la UCR en las 7 elecciones legislativas convocadas desde 2001, siendo sólo superado en 2009 cuando arañó el 26 por ciento de los votos como socio de una amplia y efímera alianza de alcance nacional, el Acuerdo Cívico y Social. El contraste entre 1983 y 2013 puede ser dimensionado si se tiene en cuenta que en la primera elección del período, la UCR obtuvo el 48 por ciento de los votos para diputados compitiendo sin coaliciones, mientras que en la última elección del período obtuvo algo menos de la mitad, 23 por ciento, compitiendo en diferentes alianzas. El Gráfico 1 permite apreciar la evolución del caudal electoral de la UCR a lo largo de los treinta años de democracia, tanto para las elecciones presidenciales como para las legislativas.

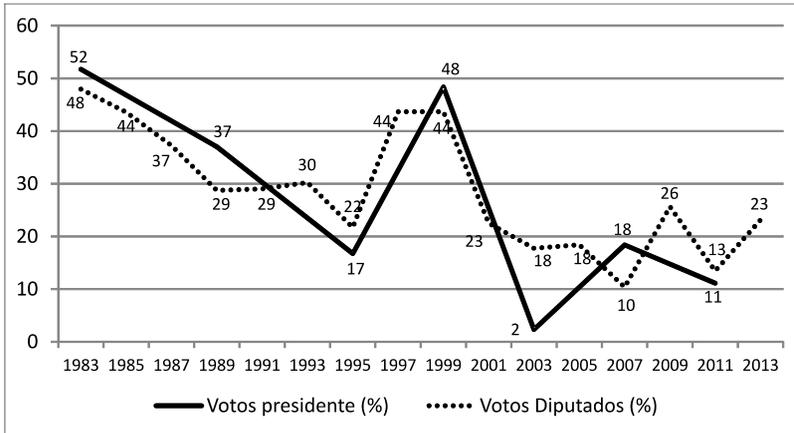
---

<sup>1</sup> En las elecciones de marzo de 1973, en que triunfa Héctor Cámpora como candidato del Frente Justicialista para la Liberación, la proporción de votos obtenida por Balbín fue aún menor; del 21 por ciento.

<sup>2</sup> Los datos de las elecciones de 2013 corresponden a las PASO celebradas el 11 de agosto dado que al momento de escribirse este artículo no se habían celebrados las elecciones generales.

**Gráfico 1**

Porcentaje de votos de la Unión Cívica Radical, elecciones de presidente y diputados nacionales, 1983-2013



Notas: Elecciones presidenciales UCR: 1983, 1995 y 2003; UCR y Confederación Federalista Independiente: 1989; Alianza para el Trabajo, la Educación y la Justicia: 1999; Una Nación Avanzada: 2007; Unión para el Desarrollo Social (2011). Elecciones legislativas: los datos para 2013 corresponden a los resultados de las PASO (11 de agosto de 2013). Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral.

Es notorio el creciente deterioro electoral del radicalismo: la mayoría de las variaciones entre elecciones marcan un descenso en el nivel de votación. Sólo en 2 de las 6 elecciones presidenciales celebradas después de 1983 la UCR obtuvo una votación mejor que en la elección previa (1999 y 2007), mientras que sólo en 3 de las 15 elecciones legislativas celebradas en el mismo período obtuvo una votación con una mejora mayor al 1,5 por ciento de los votos respecto de la anterior (1997, 2009 y 2013)<sup>3</sup>. No deja de ser esclarecedor que en estas últimas tres elecciones la UCR hubiese competido como socio de coaliciones más o menos amplias.

La evolución electoral del radicalismo está pautada por eventos conocidos. La derrota electoral de 1987 significa el fin de la fantasía del Tercer Movimiento Histórico, o de un radicalismo hegemónico, pero no la de la consolidación de un sistema de alternancia bipartidista. Aun en 1989 el candidato presidencial del radicalismo, Eduardo Angeloz, obtendría el 37 por ciento de

<sup>3</sup> En 4 elecciones legislativas la UCR tuvo mejoras electorales que no excedían el 1,2 por ciento (1991, 1993, 1997 y 2005).

los votos a pesar de la hiperinflación y la profunda crisis económica que atravesaba el país<sup>4</sup>. A partir de allí, sin embargo, la UCR retornaría a su nivel de votación histórico para el período 1946-1966, estabilizándose en alrededor del 30 por ciento de los votos para las tres elecciones legislativas convocadas entre 1989 y 1993. Su consolidación como principal oposición, sin embargo, no iba acompañada de la imagen de un partido capaz de desafiar exitosamente al PJ de manera de garantizar la alternancia en el gobierno.

La percepción de que el sistema de partidos perdía su mecánica bipartidista para consolidar el predominio del PJ puede contarse entre los múltiples motivos que llevó a que la UCR, nuevamente liderada por Alfonsín, acordase el Pacto de Olivos con el entonces presidente Carlos Menem. A cambio de la posibilidad de reelección presidencial, la UCR obtendría un conjunto de innovaciones institucionales tendientes a limitar el poder presidencial y garantizar nichos de poder para el principal partido de oposición. Sin embargo, el desdibujamiento del rol opositor de la UCR alimentó el crecimiento y consolidación del Frepaso, que logró incursionar en el tradicional electorado radical, desplazando al radicalismo al tercer puesto en la competencia presidencial por primera vez en su historia, al obtener éste el 16 por ciento de los votos, por detrás del candidato del PJ, Carlos Menem con el 50 por ciento y de José Bordón, del Frepaso, con el 29 por ciento. La erosión de la base electoral del radicalismo fue sólo disimulada por la conformación de la Alianza UCR-Frepaso en las elecciones de 1997 y 1999: en ambas elecciones el peronismo es derrotado, llevando nuevamente a un líder de la UCR, Fernando De la Rúa, a la presidencia. El gobierno de la Alianza se limitó a administrar la agonía del modelo económico impuesto durante la década de gobierno de Menem, y la crisis terminal que llevó al trágico final anticipado del gobierno potenció la crisis de la UCR iniciada en 1993.

A partir de entonces, ninguna de las elecciones presidenciales contaría entre los dos candidatos con más votos a un líder auspiciado por la UCR, el que llegaría a contar con un apoyo electoral de alrededor del 10 por ciento de los votos en las elecciones legislativas de 2007 y 2011.

## **Transformaciones sistémicas y partidarias**

El declive electoral que llevó durante la última década a la UCR a un apoyo electoral inferior al que jamás haya contado en su centenaria historia expresa transformaciones más globales en el sistema de partidos. Por un

---

<sup>4</sup> Angeloz obtuvo el 33 por ciento de los votos a través de las boletas de la UCR, y 5 por ciento a través de la Confederación Federalista Independiente, una coalición de partidos provinciales.

lado, ha aumentado la fragmentación del sistema de partidos afectando especialmente la orientación del voto del electorado tradicionalmente no peronista; por el otro lado, ha habido una tendencia hacia la territorialización de la política, aumentando el impacto que tienen en la oferta electoral cuestiones locales antes que nacionales (Calvo y Escolar, 2005). Ambas tendencias han tenido un efecto notorio sobre las transformaciones de la UCR durante estos 30 años de democracia.

La primera de las transformaciones, fragmentación del sistema de partidos, es la que ha tenido un efecto más directo y notorio. Torre (2003) ha acuñado la expresión “huérfanos de la política” para hacer referencia a la crisis de representación del electorado no peronista tras la crisis de 2001. Sin embargo, la trayectoria de la UCR en las últimas tres décadas tiene una complejidad y riqueza mayor, producto de características inusuales del punto de partida. Si bien resulta natural analizar la evolución comenzando con el momento inicial del actual periodo democrático, ello es parcialmente problemático dado su carácter atípico, desviado respecto de un patrón histórico de más largo plazo. Sobre la base de un discurso que expresaba gran parte de las demandas ciudadanas del momento, el electorado sobre el que se cimentó el triunfo de Alfonsín congregaba al tradicional votante no peronista que volvía a apoyar masivamente a la UCR, algo que no sucedía desde las elecciones de 1954, y a importantes sectores del electorado peronista que en términos sociales han sido identificados como formando parte de los sectores bajos no estructurados (Catterberg, 1985). La fuga de votantes durante el gobierno de Alfonsín anteriormente apuntada fue capitalizada, por un lado, por la fracción renovadora del peronismo que, tras adquirir el control del PJ, logró convocar a los electores peronistas, y por el otro, por la Unión de Centro Democrático (UCeDé) y un conjunto de partidos provinciales que emergieron como una alternativa atractiva para parte del electorado no peronista.

Una brecha más decisiva en el electorado no peronista sería la abierta por el Frepaso, a partir de 1993, que terminaría desplazando a la UCR al tercer puesto en las elecciones presidenciales de 1995. La caída del gobierno de la Alianza, que entre otras cosas marcaría el ocaso del Frepaso, produce el surgimiento de diferentes fuerzas políticas con capacidad de disputar el electorado radical: Movimiento Federal Recrear (MFR), Coalición Cívica-ARI (CC), Propuesta Republicana (PRO), así como la revitalización del también centenario Partido Socialista (PS). De allí que en las últimas tres elecciones presidenciales las candidaturas no peronistas más competitivas no fuesen las apoyadas por la UCR: López Murphy en 2003 (MFR), Elisa Carrió en 2007 (CC) y Hermes Binner en 2011 (PS)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> En el caso de López Murphy y de Carrió, se trata de dirigentes que habían pertenecido a la UCR, partido del que se alejaron en el contexto de la crisis de 2001.

Esa fragmentación extrema del electorado no peronista guarda cierta similitud con determinados momentos de la evolución del sistema de partidos entre 1955 y 1976. En todo caso, la mayor originalidad de las tendencias actuales es que la competitividad del radicalismo se ha visto desafiada por las exitosas incursiones dentro del electorado no peronista de candidatos provenientes del PJ, principalmente de aquellos disidentes del liderazgo nacional del partido pero también de aquellos patrocinados por el Frente para la Victoria (FpV)<sup>6</sup>.

La segunda de las transformaciones, la territorialización de la competencia, también ha tenido efectos importantes sobre la UCR alterando el balance en el desempeño del partido en diferentes regiones del país. El cambio en el balance se debe, entre otros motivos, a que la fragmentación partidaria no atravesó a las diferentes provincias de la misma manera, sino que diferentes partidos concentran la mayoría de sus votos en distritos particulares, como el PS en Santa Fe, el PRO en CABA y grupos peronistas no alineados con el FPV en Córdoba y Buenos Aires. En consecuencia, la competencia se ha vuelto más intensa en las provincias centrales antes que en las periféricas<sup>7</sup>.

La contrapartida de esta tendencia ha sido un desarrollo desbalanceado del electorado de la UCR, que se ha vuelto más fuerte en el interior que en las provincias centrales. Tradicionalmente, el electorado de la UCR ha sido predominantemente urbano, por lo que el peso de las provincias centrales solía ser mayor que el de las periféricas. Por ejemplo, en las 10 elecciones celebradas entre 1946 y 1973 la UCR obtuvo en promedio el 33 por ciento de los votos en las 5 provincias centrales mientras que en el resto obtuvo sólo el 24 por ciento. Durante los últimos 30 años de política democrática la tendencia ha variado: para las 16 elecciones legislativas celebradas entre 1983 y 2013 el radicalismo obtuvo en promedio 28 por ciento de los votos en las provincias centrales y 30 por ciento en las periféricas, indicando una mayor armonización en su electorado. Sin embargo, a lo largo de ese período hubo alteraciones en el balance, como puede apreciarse en el Gráfico 2.

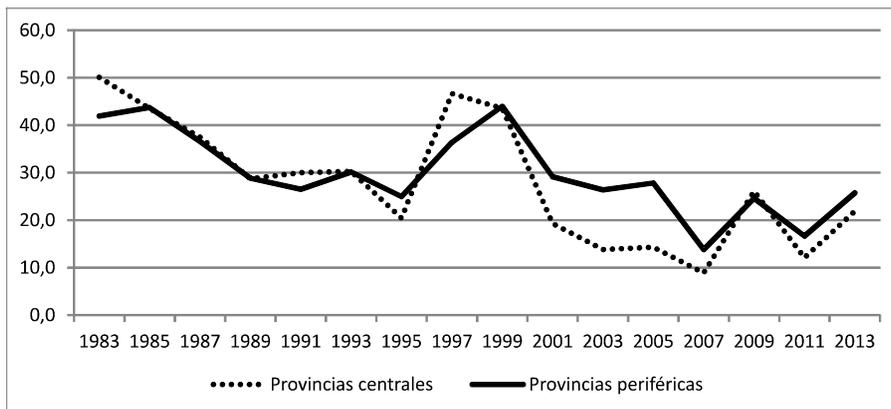
---

<sup>6</sup> El caso más notorio fue la Concentración Plural, alianza entre el FPV y parte importante del liderazgo de la UCR, que incluía a todos sus gobernadores, para las elecciones de 2007.

<sup>7</sup> Para la diferenciación de regiones se denominan provincias centrales a (CABA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) y provincias periféricas al resto.

**Gráfico 2**

Porcentaje de votos de la Unión Cívica Radical en provincias centrales y periféricas, elecciones de diputados nacionales, 1983-2013



Nota: Provincias centrales son CABA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, y Santa Fe, el resto son periféricas. Los datos para 2013 corresponden a los resultados de las PASO.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral.

Para el periodo 1983-1999 se combina el tradicional predominio de los distritos urbanos (1983, 1997 y, ligeramente, 1991), con un nuevo patrón de equilibrio entre ambas regiones (1985, 1987, 1989, 1993, 1999). Sólo en 1995, la incursión del Frepaso en el electorado radical en las provincias centrales revierte el patrón de equilibrio regional del voto radical. En promedio, durante ese período la UCR obtiene el 37 por ciento de los votos en las áreas centrales y 35 por ciento en las periféricas. Sin embargo, la tendencia se invierte para las siete elecciones celebradas entre 2001 y 2013. Sólo en las elecciones de 2009 hay un mayor peso del voto de las provincias centrales, empujado por la construcción a nivel nacional de una efímera coalición electoral junto al PS y a la CC mediante las que la UCR tuvo el mejor desempeño electoral en la tercera década del actual periodo democrático. En promedio, entre 2001-2013 la UCR obtiene el 17 por ciento de los votos en las áreas centrales y 24 por ciento en las provincias periféricas. Este nuevo balance puede graficarse con los resultados de las elecciones primarias de 2013. La UCR compitió sólo en 8 distritos bajo su marca partidaria, participando en los otros 16 en diversas coaliciones bajo 13 etiquetas electorales distintas. Si bien el radicalismo era la fuerza líder en la mayoría de esas

coaliciones electorales, ello no era el caso en 3 distritos claves (CABA, Buenos Aires y Santa Fe) que le aportaron a las listas de la UCR casi la mitad de sus votos (47 por ciento).

### **A modo de conclusión**

Durante los 30 años del actual periodo democrático la UCR ha pasado de ser un partido potencialmente dominante a uno peleando por un lugar relevante en el escenario político. Su decadencia electoral ha tenido un impacto en todas las regiones del país, pero lo ha afectado más en las provincias centrales que en las periféricas. Ello es tanto una fortaleza como una debilidad para el centenario partido.

Es una fortaleza porque, dada la fragmentación del sistema de partidos y la sobrerrepresentación de las provincias periféricas en el Congreso Nacional, su ventaja electoral relativa en esas provincias le permite obtener una cantidad suficiente de legisladores como para convertir a la UCR en el principal partido opositor en el Congreso, aunque contando sólo con un promedio del 15 por ciento de los diputados para el periodo 2001-2013. Es una debilidad porque, a pesar de su posición institucional comparativamente fuerte respecto de otros partidos opositores, su desventaja electoral relativa en las provincias centrales le dificulta la posibilidad de construir, por sí solo, una oferta competitiva a nivel nacional. Ello le impone la necesidad de desplegar una política de coaliciones con partidos afines, algo que ha ensayado con algún grado de éxito en las elecciones legislativas de 2009 y 2013, pero que no ha logrado hacer para las elecciones presidenciales de 2007 y 2011.

La imposibilidad de construir coaliciones electorales para competir por la presidencia refuerza el carácter subcompetitivo del radicalismo y del resto de los partidos no peronistas y, en consecuencia, debilita su imagen de alternativa de gobierno frente al electorado. Eso hace que, de manera creciente, sean candidatos peronistas opositores los que parecen mejor posicionados para vencer al peronismo en el gobierno. De allí que la crisis actual del UCR contribuya a reconstruir aquello que se encargó de quebrar en 1983: el mito de la invencibilidad electoral del peronismo. O en términos más precisos, en lugar del mito de un peronismo invencible, el de un peronismo que sólo puede ser derrotado por sí mismo.

## **Bibliografía**

- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo-Fundación PENT.
- Catteberg, Edgardo (1985). “Las elecciones del 30 de octubre de 1983. El surgimiento de una nueva convergencia electoral”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 25, N° 98.
- Torre, Juan Carlos (2003). “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168.

## **Palabras clave**

Unión Cívica Radical – radicalismo – partidos políticos – peronismo - Argentina

## **Key words**

Unión Cívica Radical – Radicalism – political parties – Peronism - Argentina



## **El peronismo y la sucesión permanente: mismos votos, distintas élites**

**ERNESTO CALVO**

Universidad de Maryland, Estados Unidos

ecalvo@umd.edu

Hace algunos años, en una entrevista personal, le pregunté a Oscar Lamberto<sup>1</sup> cuál había sido el desafío más importante en sus 25 años como legislador en el Congreso de la Nación: “Sobrevivir diez internas peronistas” respondió casi sin pensar. En aquel momento, Oscar Lamberto y Lorenzo Pepe eran los representantes con mayor cantidad de años en la Cámara baja del Congreso, una institución que tan sólo renueva a un 20 por ciento de sus diputados (Jones et al., 2000). En una prueba de supervivencia que no es común en el peronismo, Oscar Lamberto se mantuvo como un operador importante en el Congreso a lo largo de tres realineamientos partidarios: la renovación, el menemismo, y el kirchnerismo. Tres generaciones políticas con características organizativas y programáticas distintas, que dan cuenta de dos fenómenos aparentemente contradictorios: el peronismo está organizada mediante una coalición de facciones en las cuales una marcada estabilidad en el voto acompaña una significativa rotación de sus élites partidarias.

En los últimos treinta años, generaciones de nuevos y viejos politólogos han documentado en detalle la estabilidad territorial y social del voto peronista (Mora y Araujo y Llorente, 1980; Lupu y Stokes, 2009; Jorrat, Sautu y Germani, 1992; Calvo y Murillo, 2013). Sin embargo, si tal y como afirmara Ignacio Llorente, electoralmente, el peronismo se parece siempre, antes que nada, a sí mismo (Mora y Araujo y Llorente, 1980); esta alta estabilidad en el voto del partido no se ha visto reflejada en la preservación de sus élites políticas. En los últimos 30 años, la ciencia política en Argentina ha analizado diversas transformaciones organizativas del partido, tanto a nivel de sus cuadros intermedios, sus liderazgos sectoriales, territoriales y en la “mesa chica” de la dirección del partido (Gutiérrez, 2003; Levitsky, 2003; Gibson, 1997; Murillo, 2005). En esta nota, analizo 30 años de política del partido a la luz de la tensión entre un voto territorial estable y una alta fluidez en sus acuerdos de élites.

---

<sup>1</sup> Entrevista personal con Oscar Lamberto, 14 de Julio de 2008.

## La estabilidad del voto peronista: tres definiciones

A principios de los años '80, desde círculos más políticos que académicos, se hablaba de un “piso electoral” del peronismo para describir la barrera invisible de aproximadamente el 30 por ciento de los votos con la cual los peronismos nacionales y provinciales podían contar en contiendas electorales. Esta “barrera invisible” no tenía un correlato sociológico o político, sino que daba cuenta de la capacidad que tenía el partido de movilizar, de modo consistente y en todos los distritos, los votos necesarios para ganar elecciones. Una primera aproximación a la estabilidad del voto peronista, por tanto, tiene que ver con su consistencia temporal (Mora y Araujo y Llorente, 1980).

A principio de los años '80, a su vez, el peronismo era considerado como un partido electoralmente estable en virtud de las características socio-económicas de sus votantes, genéricamente descriptos a partir de su inserción de clase en sectores obreros y populares así como por sus menores niveles de ingreso (Smith, 1969, 1972). Aun cuando durante la década de los '90 una literatura emergente disputaría el carácter “homogéneo” de este electorado, encuestas realizadas a lo largo de 50 años han descripto a un mismo votante peronista con características socio-económicamente estables (Lupu y Stokes, 2009; Canton y Jorrat, 1978). Visto desde esta segunda perspectiva, la estabilidad del voto del partido está ligada a su capacidad para mantener en el seno del partido, durante seis décadas, a un votante con el mismo perfil socio-económico<sup>2</sup>. Vale la pena destacar que mantener el nivel del voto partidario —primera fuente de estabilidad del voto peronista— es distinto que mantener el perfil del votante —segunda fuente de estabilidad—.

Finalmente, en tercer lugar, estudios más recientes del voto peronista han resaltado continuidades en el peronismo en función de su distribución territorial, tanto a nivel provincial como municipal. Esta tercera fuente de estabilidad electoral no resulta de la capacidad del partido para mantener un piso de votos y un perfil de votantes, sino también por la capacidad de mantener una clara división de tareas entre sus actores territoriales y sectoriales (Macor y Tsch, 2005; Gibson, 1997; Gibson y Calvo, 2000; Calvo y Escolar, 2005). Una división de tareas en las cuales, como afirma Gibson (1997), el peronismo utiliza el control de sus instituciones provinciales periféricas para estabilizar a la coalición de gobierno mientras que su coalición metropolitana define el contenido ideológico (o de “*policy*”) de las distintas administraciones.

---

<sup>2</sup> Esta capacidad de mantener un mismo perfil de votantes ha sobrevivido a giros ideológicos hacia la derecha a principios de los '70 y en los años '90.

En virtud de estas tres diferentes definiciones de continuidad electoral, el peronismo puede ser considerado como un partido extraordinariamente estable, con un rendimiento electoral comparable a la Social Democracia Alemana, el Laborismo inglés, o el Partido Demócrata norteamericano. En efecto, el voto peronista ha estado caracterizado por más de 60 años de continuidad socio-económica, sectorial y territorial. Esta caracterización es ciertamente válida para los últimos treinta años de democracia, en los que el peronismo ha mantenido el control de una mayoría de las gobernaciones y del Senado, así como un alto número de representantes en la Cámara de Diputados, aun en aquellos períodos en los cuales ha perdido control del poder ejecutivo.

### **La inestabilidad de las élites peronistas**

La estabilidad del voto peronista, sin embargo, contrasta con una alta rotación de sus élites políticas. En los últimos 30 años, el peronismo ha pasado por tres realineamientos políticos importantes a nivel de élite y por cambios radicales en sus modos de vinculación/inserción social. Esto ha llevado a que algunos autores hablan del bajo grado de institucionalización del partido (Levitsky y Murillo, 2005; Levitsky, 2003), en el cual se combinan rápidos cambios en las reglas internas de promoción y competencia con un mecanismo fluido de circulación de élites entre niveles nacionales, provinciales y municipales.

Desde el punto de vista organizativo, el peronismo ha sufrido dos transformaciones importantes desde la transición a la democracia: la des-sindicalización de sus cuadros políticos y la territorialización de los mecanismos de coordinación entre élites. Aun cuando estos dos procesos son a menudo analizados en conjunto, ocurrieron en momentos históricos y políticamente distintos.

El primer proceso de cambio organizativo fue resultado de la derrota electoral en la elección presidencial de 1983, la primera derrota sufrida por el justicialismo en elecciones competitivas. A partir de 1985, la “renovación” peronista emergió como una estrategia de recambio generacional y sectorial, centrada en pasar a retiro a la derecha del partido asociada con el tercer gobierno peronista y, a su vez, marginar a los cuadros sindicales con lazos cercanos a esta vieja guardia (como Lorenzo Miguel, quien activamente apoyó a Luder en lugar de a Cafiero en vísperas de la transición en 1983). Para el movimiento renovador, la vieja guardia política y el movimiento sindical eran igualmente responsables de la derrota electoral y una traba para la transformación del partido. Como dice Gutiérrez (2003), la reforma impulsada por

los renovadores implicó el abandono de la orientación movimientista del peronismo y la institucionalización de una nueva clase política peronista. Las caras más visibles de esta renovación incluyeron a un conjunto de políticos, liderados por Antonio Cafiero y originariamente provenientes de la Provincia de Buenos Aires, que a partir de 1985 buscaron acercarse al alfonsinismo para disputar la interna del partido. A partir de una nueva derrota del justicialismo en las elecciones legislativas de 1985, la renovación creció rápidamente incorporando a figuras políticas como José Manuel De la Sota, Carlos Grosso y Carlos Menem.

El segundo proceso de cambio organizativo, la territorialización de los cuadros partidarios, tuvo lugar a partir de mediados de los años '90. Esta territorialización de las élites partidarias coinciden con un significativo incremento en la masa de recursos fiscales administrados por gobiernos provinciales y municipales, así como con el debilitamiento de la base electoral del sindicalismo, el cual vio el número de miembros (y sus recursos disponibles) declinar consistentemente a lo largo de crisis económicas y ajustes (Murillo, 2001).

Vale la pena destacar que la des-sindicalización del partido a nivel de élites ocurrió con anterioridad a la pérdida de peso electoral de los votantes sindicalizados. El primer cambio organizativo en el partido cambió el balance de poder entre actores políticos y sectoriales; en tanto que el segundo cambio político reforzó la importancia de los actores territoriales en el seno del partido.

La transformación organizativa del peronismo, reforzando sus cuadros políticos y sus actores territoriales, estuvo acompañada por cambios ideológicos importantes a nivel de élite. A lo largo de treinta años de democracia hemos visto el ascenso de tres generaciones peronistas con distintas agendas en materia de política pública. Aun cuando la implantación territorial del voto peronista no ha cambiado, estas distintas generaciones dejaron improntas distintas en el Estado y la sociedad argentina, como muestran los distintos artículos de este volumen. El giro conservador del menemismo durante los años '90, desde las "reformas sin anestesia" hasta las "relaciones carnales", fue remplazado por políticas económicas expansivas y el surgimiento de un nuevo pacto neopopulista (Etchemendy y Collier, 2007; Etchemendy y Garay, 2010).

El realineamiento del peronismo bajo actores políticos territoriales e ideológicamente pragmáticos, sin embargo, no explica el proceso de "sucesión permanente" que aqueja al partido y da título a esta nota. Para ello, propongo a continuación una posible respuesta que se deriva de investigaciones recientes con María Victoria Murillo, vinculando a las redes políticas del partido con la política pública de sus élites.

## Explicando la inestabilidad en las élites peronistas: una hipótesis

En un trabajo reciente con María Victoria Murillo (Calvo y Murillo, 2013), mostramos que el peronismo tiene ventajas electorales en tres dimensiones distintas de su organización política, tal como son percibidas por los votantes: una (i) vasta red política, una (ii) percepción de mayor capacidad para la implementación de política pública y (iii) acceso preferencial a recursos fiscales. Estas tres dimensiones de la “etiqueta” partidaria le otorgan a sus élites ventajas comparativas, por encima de cualquier otro competidor, explicando la intensidad del conflicto interno por controlar estos recursos estratégicos. En efecto, a diferencia de partidos como los Demócratas en Estados Unidos, los Laboristas en Inglaterra, o la Social Democracia en Alemania, el peronismo es un partido cuyo valor político no es un “programa” sino una estructura de intervención política que combina recursos militantes, capital social burocrático y recursos fiscales. Control partidario en estas tres dimensiones acarrea ventajas electorales (tanto intra como interpartidarias) y garantiza la supremacía política (y económica) de una facción durante distintos períodos. Dado que estos recursos no son propiedad de individuos dentro del partido sino que son derivados de la etiqueta y estructura del partido en su conjunto, las mismas redes partidarias, percepciones de capacidad y el acceso a recursos fiscales pueden ser puestos al servicio de distintas camadas políticas.

En el trabajo con Murillo mostramos que la amenaza de la competencia electoral interna también obliga a los políticos del partido a sobrereaccionar ante cambios en las preferencias de los votantes no peronistas (*ultra-responsiveness*), los cuales son usados como pivote para definir la interna<sup>3</sup>. De este modo, cuando los votantes cambian sus preferencias políticas existen siempre facciones del partido compitiendo por anticipar estos cambios para controlar la dirección futura del partido a nivel local, provincial y nacional.

Dado que el partido tiene ventajas significativas sobre los otros partidos (tanto a nivel de redes políticas, percepciones de capacidad y recursos fiscales), el movimiento del partido hacia la centro-derecha (Carlos Menem) fuerza un desplazamiento de la oposición hacia la centro-izquierda (Alianza Frepaso-UCR en los '90) mientras que el movimiento del partido hacia la centro-izquierda (Kirchner-Fernández) fuerzan un desplazamiento de la oposición hacia la centro-derecha (Massa, De la Sota, De Narváez, PRO). Es decir, las ventajas comparadas del oficialismo le permiten moverse libremente en el espacio ideológico y fuerzan a la oposición a posiciones políticamente marginales.

---

<sup>3</sup> Como fue la incorporación de la UCeDé por parte de Menem, la transversalidad y la centro-izquierda por parte de Kirchner. Lo mismo se puede decir del carácter “abierto” de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), las cuales fueron diseñadas para que los votantes no peronistas disciplinaran la interna del partido a favor del oficialismo.

La transición de una generación a otra, por tanto, ocurre cuando costos en capacidad (caída de imagen favorable) o en recursos fiscales (crisis económica), debilitan a la dirección del partido y le permiten a una nueva facción apropiarse de las redes políticas del partido —capturando a cuadros intermedios y forzando un realineamiento— así como ocupar el espacio ideológico de una mayoría de los votantes no peronistas (centro-derecha en los '90, centro-izquierda en la actualidad). Dada la alta estabilidad del voto peronista, la lucha por el control de las redes del partido no tiene costos electorales, en tanto que la sobrerreacción a los cambios en las preferencias de los votantes no peronistas intensifican la lucha por la sucesión.

### **Juan Carlos Torre y el “alma permanente” del peronismo**

En una nota reciente, uno de los grandes cronistas del peronismo de nuestro tiempo, Juan Carlos Torre, decía que el partido tiene un alma permanente y un corazón contingente<sup>4</sup>. Torre argumentaba que esta alma permanente está asociada con principios tales como “el nacionalismo, el estatismo, la justicia social, [y] la protección social”. Difícilmente uno pueda acordar cuál es el nudo básico de coincidencias que define a los actores políticos que compiten por el corazón del partido, pero existen pocas dudas de que el peronismo tiene electoramente un alma permanente. La estabilidad del voto peronista en los últimos 30 años de democracia es territorial y sectorialmente notable, sobreviviendo a cambios ideológicos, organizativos y de liderazgo en el seno del partido. A pesar de cambios dramáticos en la política pública ofrecida por distintos ejecutivos peronistas, el mapa territorial del voto peronista ha permanecido inalterado.

La alta estabilidad del voto peronista, a su vez, contrasta con la fluidez de sus acuerdos de élite. Como afirmara Oscar Lamberto, citado al comienzo de este artículo, el desafío más importante para todo político peronista lograr sobrevivir la competencia interna del partido. Ello se debe a que el peronismo cuenta en su seno con una gran cantidad de políticos que tiene las redes partidarias y los recursos humanos para administrar la política electoral. Estos políticos deben su supervivencia a la capacidad que tienen para desarrollar y controlar redes partidarias, tanto horizontales como verticales y acceder a los recursos que garanticen su financiamiento.

Por ello, la transformación de las élites peronistas, migrando el poder del partido de sus actores sindicales a sus actores político-territoriales, está asociado con mayores niveles de competencia interna, alternancia de élites

---

<sup>4</sup> Diario *Página/12*, 21 de enero de 2013.

políticas y una expansión de la importancia de las redes partidarias, las cuales tiene como objetivo primario el estructurar al poder político partidario antes que el alterar las preferencias de un electorado peronista que vota por las élites del partido, quien quiera que éstas sean.

## Bibliografía

- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo-Pent.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2013). “When Parties Meet Voters Assessing Political Linkages Through Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 46, N° 7.
- Canton, Darío y Jorge R Jorrat (1978). “Occupation and Vote in Urban Argentina: The March 1973 Presidential Election”, en *Latin American Research Review*, Vol. 13, N° 1.
- Etchemendy, Sebastián y Ruth Berins Collier (2007). “Down but not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)”, en *Politics and Society*, Vol. 35, N° 3.
- Etchemendy, Sebastián y Candelaria Garay (2010). “Between Moderation and Defiance: Argentina’s Left Populism in Comparative Perspective (2003-2009)”, en Levitsky, Steven y Kenneth Roberts (eds.), *Latin America’s Left Turn: Causes and Implications*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward (1997). “The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina”, en *World Politics*, Vol. 59, N° 3.
- Gibson, Edward y Ernesto F. Calvo (2000). “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 5.
- Gutiérrez, Ricardo (2003). “Entre movimiento y partido: un análisis de las transformaciones organizativas del peronismo (1983-1995)”, en *Política y Gestión*, N° 5.
- Jones, Mark P., Sebastián M. Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2000). “Políticos profesionales-legisladores amateurs, Documento de trabajo CEDI, Buenos Aires.
- Jorrat, Jorge Raúl, Ruth Sautu y Gino Germani (1992). *Después de Germani: exploraciones sobre Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2005). *Argentine Democracy: the Politics of Institutional Weakness*, University Park, Pennsylvania State Press.
- Lupu, Noam y Susan Stokes (2009). “The Social Bases of Political Parties in Argenti-

- na, 1912–2003”, en *Latin American Research Review*, Vol. 44, N° 1.
- Macor, Darío y César Tcach (2005). *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, Secretaría de Extensión Universidad Nacional del Litoral.
- Mora y Araujo, Manuel e Ignacio Llorente (1980). *El voto peronista. Ensayos sobre la sociología electoral argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Murillo, María Victoria (2001). *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Murillo, María Victoria (2005). “Partisanship amidst Convergence”, en *Comparative Politics*, Vol. 37, N° 4.
- Smith, Peter H. (1969). “Social Mobilization, Political Participation, and the Rise of Juan Perón”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 84, N° 1.
- Smith, Peter H. (1972). “The Social Base of Peronism”, en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 52, N° 1.

**Palabras clave**

peronismo – democratización - partidos políticos – mandato - internas

**Key words**

Peronism – democratization - political parties – mandates - primaries

# **La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina**

**MARCELO ESCOLAR**

Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
marcelo.escolar@gmail.com

## **I. Una foto de familia**

El año 1983 resultó ser fundacional para la democracia argentina. También fue un año de ansiedad política, cargado de expectativas acerca de lo que la democracia “debía ser”. Como en tantos otros aspectos, gran parte de las expectativas puestas en la transición democrática se vieron rápidamente frustradas en la inmediatez de los acontecimientos políticos. En otros casos, fue el tiempo el que mostró que aquello que habíamos pensado que era un estado normal del sistema político no era más que una coyuntura atípica en la historia política del país. La imagen de un sistema competitivo, nacionalizado, con dos partidos integrados verticalmente, donde por tercera vez en casi un siglo el partido o la coalición de partidos predominantes cedía el poder a otro, tal como en 1916 y en 1945, no era más que una ilusión.

Esta nota se inicia en esta foto familiar, la de un presidente y un Congreso nacionalizados al mando de la República, y termina con otra foto familiar, la de varios presidentes y un vasto conjunto de gobernadores al mando de la Federación Argentina. Al escribirla, analizo diversos aspectos de la dinámica institucional y política del país: (i) la asimetría extrema entre la región metropolitana y su provincia primada, Buenos Aires, frente al resto del territorio; (ii) las coaliciones predominantes que integran horizontalmente la fragmentación regional del sistema político; los problemas de (iii) coordinación interdistrital y entre niveles del electorado (iv) entre las elites políticas y la (v) inestabilidad histórica asociada a las fluctuaciones de la nacionalización como el *modus vivendi* de un sistema político fragmentado. Por último, y como corolario de ese recorrido por las bambalinas subnacionales del teatro político argentino, lo que se prefiere callar, lo que se oculta en la falta de teoría: (vi) la política territorial como el mecanismo central de agregación de intereses y creación de consensos políticos nacionales y las relaciones intergubernamentales ejecutivas que, sin soporte constitucional y con todos los ritos de la diplomacia, sostienen en un universo de vínculos bilaterales y multilaterales los mecanismos reales del gobierno multinivel en la Argentina.

## II. La cabeza de Goliat

Un tema permea desde los inicios del Estado argentino, las creencias más profundas acerca de la inviabilidad en nuestro país de un Estado multinivel federal asociado con una república. Me refiero a la asimetría poblacional, económica y social entre la ciudad o el área metropolitana más importante (Buenos Aires) y el resto del territorio. Esta asimetría no es nueva, ni en el sentido de su magnitud (la cual no registra casos similares a nivel mundial), ni se ha resuelto en el plano del conflicto político. En efecto, podría decirse que al conflicto militar permanente hasta 1880 le sobrevino —luego de la federalización— la hegemonía de diferentes coaliciones políticas provinciales del interior en el gobierno de la República siempre aliadas de algún sector bonaerense, las cuales no sólo mantuvieron sino que aumentaron la asimetría.

Las coaliciones o partidos predominantes que surgieron posteriormente, el radicalismo primero y el justicialismo después, se organizaron en gran medida sobre un esquema similar pero en cual el control coalicional había sido delegado a su facción bonaerense. En este sentido, el dominio del Estado nacional así como un sistema de acuerdos y sanciones para controlar a los actores provinciales dominantes, garantizó los recursos necesarios para sostener en el plano político los costos de transacción de la asimetría económica y social imperante. En ambos períodos, el de predominio radical hasta 1945 y el de predominio justicialista hasta la actualidad, el esquema fue siempre el mismo. Un partido cartelizado predominante que se coordina en todos los niveles del Estado para garantizar la integración horizontal y vertical del sistema político argentino. Sin embargo, las alianzas necesarias para sostener este entramado difieren substancialmente de provincia en provincia.

Los diferentes gobiernos militares que se sucedieron en el poder a lo largo del siglo veinte tampoco pudieron escapar a este designio. Éstos también fragmentaron el poder entre múltiples centros y quedaron a merced de la estructura multinivel y la asimetría que permea nuestro país.

Los parámetros que gobiernan esta situación estructural han sido analizados críticamente, y con maestría en sus detalles políticos (Matienzo, 1910), o denostados por su inviabilidad institucional y económica (Rivarola, 1908) en la segunda década del siglo pasado. Alternativamente, estas limitaciones estructurales no fueron reconocidas como tales en los '60, remplazadas por la imagen de una Federación Argentina centralizada —al menos doctrinariamente (Vanossi, 1964)—.

Este imaginario predominante confluye en 1983, autoconfirma en una extraña foto, que los problemas de la asimetría estructural del Estado argentino si bien no habían sido resueltos en el plano geográfico, económico y

social, al menos sí lo habían hecho en el plano político a través de la supuesta nacionalización del sistema de partidos. Pero, ¿era cierta esta creencia o tan sólo el resultado de una ilusión óptica producto de la atípica elección del año 1983?

### III. Coaliciones horizontales y predominio partidario

Ganar una elección presidencial en Argentina ha sido siempre una contienda a ser resuelta en dos campos de batalla: la región metropolitana de Buenos Aires —el conurbano bonaerense y la Capital Federal, a veces ampliado a la Provincia de Buenos Aires— y el interior de la República. Estas batallas no son peleadas por los mismos actores ni tienen similar heterogeneidad territorial. La región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) fue el terreno de una sola *polity* subnacional durante mucho tiempo (la Capital Federal) y tan sólo a partir de los años '40 se empezaron a incorporar sucesivamente municipios cada vez más alejados del conurbano. Aun en la actualidad, la región metropolitana constituye un escenario poco fragmentado territorialmente, ya que la veintena de municipios que se suman a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que en general son más grandes poblacionalmente que la mayoría de las provincias, no cuentan con la autonomía política suficiente para manipular sus variables institucionales o para proveer a sus votantes de bienes públicos transables en *pork* o patronazgo, puesto que dependen del Estado nacional, en primer lugar, y de la Provincia de Buenos Aires, en segundo lugar, para acceder a estos recursos.

Algo muy distinto sucede con el resto del país. Las *polities* provinciales argentinas se encuentran muy bien dotadas de recursos institucionales para controlar sus propios procesos electorales, aun los de categoría federal. Quien quiera coordinarse nacionalmente deberá hacerlo primero en las arenas provinciales y este poder político de origen exclusivamente institucional, y casi sin parangón en el plano internacional, descansa sólidamente en la periferia. Así las cosas, las provincias cuentan con los recursos necesarios para transaccionar con su propia base electoral en función de una oferta de *pork* y patronazgo. No importa en este sentido el cambio operado en 1994 con el paso de la elección indirecta a la directa, ya que el bonus periférico en electores nunca afectó decisivamente la elección presidencial.

Pero coordinar las provincias es un ejercicio mucho más complicado, y en un contexto de asimetría como el argentino, donde estas últimas cuentan con más recursos de apoyo político que la Nación pero dependen de ella en los recursos fiscales, las dificultades de coordinación horizontal (entre provincias) y de coordinación vertical (entre niveles) no son fáciles de sobre-

llevar sin el auxilio del Estado nacional. En consecuencia, las grandes coaliciones partidarias o partidos federalizados “nacionales” (verdaderas confederaciones partidarias provinciales) sólo pueden coordinarse eficazmente desde el gobierno federal, articulándose progresivamente con los gobiernos provinciales.

Cualquier otro partido competitivo pero no nacionalizado podrá surgir en el “centro”, la RMBA y la región pampeana, allí donde se encuentra el voto mediano geográfico argentino. Quizás podrá ganar el gobierno pero no la gobernabilidad en el mediano plazo. Porque la sobrerrepresentación periférica producto del *malaportionment* provincial en Diputados y de la representación provincial igualitaria de la Cámara alta, lo condenarán al gobierno dividido. Sólo quienes coordinen desde el gobierno nacional ambas arenas podrán garantizar la gobernabilidad. Probablemente por eso todos los partidos competitivos argentinos —pero sobre todo los predominantes— son y han sido a su manera partidos cartelizados y también partidos *catch all*.

#### IV. Coordinación del electorado

En un Estado multinivel asimétrico y políticamente descentralizado como el argentino, los problemas de coordinación del electorado entre los distritos se ven dificultados, no sólo por la debilidad de las coaliciones partidarias de alcance nacional, sino además por la fortaleza potencial o efectiva de las *polities* provinciales para producir efectos identitarios regionales y aislar institucionalmente sus sistemas políticos del entorno nacional.

Ante la ausencia de factores endógenos que permitan explicar por qué los electorados de una provincia se comportan políticamente de forma similar a los de las otras, la teoría asume que los partidos políticos y sobre todo un sistema de partidos integrado nacionalmente proveerán los incentivos necesarios para garantizar la coordinación horizontal (entre distritos). Se entiende entonces que la presencia de partidos predominantes de formato confederado o coalicional asociado con partidos opositores concentrados en el centro del país, no es un caldo de cultivo muy propicio para este tipo de coordinación electoral. En el mismo sentido la coordinación vertical (entre arenas), es decir la que induce a los individuos a optar por preferencias de voto similares entre cada categoría electoral (nacionales, provinciales y municipales), no encuentra un sustento muy sólido si las provincias comparten con la nación el diseño y alteración de las instituciones políticas electorales y cuentan además con recursos propios para ser orientados al *pork* y el patronazgo.

El resultado de ambas limitaciones para la coordinación de los votantes se ve reflejado no sólo en la importante fragmentación y volatilidad del electorado argentino en el último período democrático, sino además en la incongruencia del comportamiento electoral de los individuos en cada una de las tres arenas electorales de la federación. ¿Qué significa esto? Que la geografía electoral argentina es bastante heterogénea y además inestable en el tiempo y, por otro lado, que el sistema partidario visto desde el plano nacional es muy diferente si lo analizamos en las categorías electorales federales, donde ha predominado un número de partidos efectivos elevado y con tendencia al crecimiento en las categorías provinciales, donde el sistema tiende a comprimirse con un mayoría de provincias bipartidistas con partido predominante, y en las municipales, donde el electorado es prácticamente por completo de perfil radical o peronista.

En síntesis. La dimensión en la cual se coordinan mejor horizontalmente los electores argentinos es en la municipal, luego en la provincial y finalmente en la nacional. Con lo dicho previamente, resulta claro que el sistema es incongruente en la dimensión vertical; pero con una particularidad: la tendencia está invertida en relación con los resultados esperados por la teoría.

## V. Coordinación de las elites

No han sido estudiadas en detalle todavía la estructura y dinámica multinivel de la coordinación de elites en Argentina. Si bien hasta el momento los trabajos se han limitado al ámbito legislativo, puede entreverse que dos tipos de comportamientos fluctuantes en el tiempo parecen ir tomando cuerpo de forma progresiva en el ámbito legislativo federal, por un lado cierto tipo de *pork* vinculado a temáticas menores y sobre todo la coordinación horizontal provincial de los representantes legislativos federales de diferente origen partidario o coalicional.

De todas formas, diversos estudios de caso muestran que las formas de integración de las coaliciones provinciales de una misma etiqueta nacional difieren substancialmente entre sí y que, por otro lado, la manera en que las coaliciones se construyen en cada provincia —y aun en cada municipio— es muy diferente vis a vis la multiplicidad e inestabilidad de los marcos regulatorios existentes.

Un aspecto sustantivo que históricamente ha impactado en la diversidad y fragmentación partidaria de la oferta electoral en el país, ha sido la existencia bastante persistente, hasta la primera mitad del siglo pasado, de listas desbloqueadas con preferencias negativas y luego de la incorporación

de las listas bloqueadas y fórmulas proporcionales a partir de la década del '60, de diversos mecanismos de emparentamiento de listas (lemas y sublemas, colectoras, listas espejos, listas de adhesión, etcétera). Ambos procedimientos permiten la verificación de apoyos territoriales en forma directa que garantizan las transacciones electorales entre candidatos y grupos que integran las elites políticas locales, provinciales y nacionales.

La fragmentación extrema del sistema partidario (no del número efectivo de partidos) debe ser leída entonces en perspectiva multinivel a través de los vínculos incongruentes entre etiquetas, en el aumento progresivo en la formación de alianzas electorales interpartidarias efímeras, y el fortalecimiento y predominio de las candidaturas ejecutivas.

En términos generales éste es un proceso adaptativo que intenta reducir la fuerza centrífuga del sistema político argentino, por medio de mecanismos que permiten la priorización de las alianzas territoriales más que las políticas.

Los casos extremos se producirían en las elecciones intermediarias que carecen del vector aglutinante de las categorías ejecutivas, en las cuales puede resultar más provechoso segmentar la oferta de manera simultánea por medio del emparentamiento de listas o en el tiempo por medio del desdoblamiento electoral.

## **VI. Nacionalización y *modus vivendi***

Parecería razonable pensar que además de la asimetría estructural argentina en el plano geográfico, económico y social, hay otras razones que promueven la fragmentación política imperante en el país. La más evidente desde el punto de vista teórico sería el grado de descentralización del acceso a recursos fiscales por parte de los distintos niveles de gobierno. Diversos estudios confirman la presencia de una relación positiva en este sentido, mientras que otros presentan serias dudas al respecto.

De todas formas, se debe tener en cuenta que hay una relación endógena entre sistema político e instituciones multinivel. Esto se debe a que es perfectamente factible que el sistema político sea centralizado mientras el diseño institucional no y viceversa. Visto esto respecto a los recursos fiscales, si el sistema político y las reglas que regulan la competencia política subnacional son muy descentralizadas (como es el caso argentino), es probable que la transacción tenga un sentido inverso al esperado, es decir, que en la medida que los recursos políticos decisivos para la formación de coaliciones presidenciales exitosas descansan fundamentalmente en la periferia, la descentralización fiscal sea la variable dependiente y por lo tanto el resul-

tado fluctuante de los ciclos electorales y su articulación entre niveles de gobierno (condiciones de reelección y simultaneidad).

Vistas las cosas en esta perspectiva, el nudo gordiano de la coordinación política en estados multinivel provendría del análisis del Estado de la integración nacional o federal del sistema político (nacionalización) y particularmente de sus principales componentes organizacionales: los partidos políticos o coaliciones relativamente estables.

Si se considera la heterogeneidad del comportamiento electoral entre las diferentes unidades políticas subnacionales (nacionalización estática), los datos sobre Argentina desde la primera década del siglo pasado indican que la nacionalización política muestra la persistencia de valores intermedios, los cuales oscilan en el tiempo y con fuertes diferencias entre categorías electivas; situación que ha ido en aumento en el último período democrático. Si la mirada se orienta hacia la heterogeneidad de la respuesta de los individuos a los incentivos electorales entre una elección y la subsiguiente (nacionalización dinámica), los resultados son también bastante similares para ambos períodos.

Vistas las cosas a nivel de los actores partidarios o coalicionales, también se verifica desde ambas perspectivas que en general el partido predominante ha sido el más nacionalizado. Por esta razón "la ilusión del '83" se confirma en la condición excepcional (nacionalizada) del radicalismo en aquellos años, en comparación con la persistencia de la nacionalización del justicialismo en todo el período.

Lo mismo sucede si se analiza la dependencia espacial de las variables de voto ejecutivas nacionales y provinciales para los últimos treinta años de democracia y también si se estudia la congruencia del comportamiento individual de los votantes entre ambas categorías ejecutivas.

Pero lo más expresivo para entender cómo se articulan la descentralización política con las diferentes condiciones de coordinación de los votantes y las élites en el sustrato de la nacionalización política en Argentina, son los resultados del análisis de la inestabilidad de la dependencia espacial del cambio en las respuestas del electorado entre elecciones. Aquí la nacionalización es mucho más baja que en el otro tipo de observaciones y se vincula estrechamente con la fortaleza de la política territorial argentina.

La asimetría estructural del país, la descentralización política, la persistencia de un partido predominante y el perfil cartelizado del sistema partidario en todos los niveles, se asocia entonces con procesos coalicionales muy inestables al interior de y entre las organizaciones partidarias, pero que resultan eficientes para procesar las transacciones entre el centro y la periferia; sobre todo en las elecciones ejecutivas. La coordinación de los electores, en consecuencia, es mayor que la de las élites, puesto que ellos (los electo-

res) deben leer a través de etiquetas y candidatos relativamente estables, pero que expresan coaliciones diferentes e inestables en cada una de las unidades de los tres niveles del Estado.

El escenario no es entonces el de un statu quo en las relaciones centro-periferia, ya que los recursos de *pork* y patronazgo en las transacciones no van dirigidos a darle soporte a la base electoral, sino a mantener lo más estables y consistentes posibles a las coaliciones efímeras de las elites locales y regionales que contienen el carácter centrífugo de la política territorial argentina.

No es el statu quo entonces de una relación lineal entre descentralización fiscal y nacionalización política la que explicaría el desempeño fragmentado del federalismo político argentino, sino probablemente un *modus vivendi* en la transacción de recursos políticos periféricos y recursos fiscales centrales en un juego persistente de “*primus-contrapares*”: presidentes versus gobernadores y gobernadores versus intendentes.

## VII. Política territorial y relaciones intergubernamentales

La condición de *modus vivendi* descrita más arriba es consistente con varias paradojas tenaces de la dinámica política multinivel argentina: (i) la coexistencia de presidentes fuertes y provincias poderosas, (ii) la necesidad de contar con recursos de negociación en forma permanente para garantizar la unidad y ejercer un poderío presidencial supuestamente indiscutible y (iii) la diversidad de situaciones provinciales; de sus intereses, de sus perfiles institucionales o económicos y de los procesos políticos imperantes en cada una de ellas, en contraposición con una economía de estructura territorial fuertemente centralizada.

Si la coordinación política en Argentina tiene dos arenas bien nítidas, si existe asimetría geográfica y también asimetría de recursos económicos y políticos entre el centro y la periferia, si la presencia de un partido predominante es una constante estructural que resuelve el dilema de coordinación política en el interior de un partido cartelizado y relega a la oposición eventualmente victoriosa en la contienda presidencial a la inestabilidad del gobierno dividido: ¿qué es lo que mantiene aceitados los engranajes del sistema y las instituciones políticas en el gobierno del Estado multinivel argentino?

Es probable que garantizar el apoyo en el Congreso a la coalición presidencial predominante sea un imperativo de peso —en menor medida a través de la coordinación del electorado, pero sobre todo por medio de la coordinación de las elites—. Puede ser que la inestabilidad del cambio

coalicional argentino sea una adaptación cíclica a la asimetría de recursos económicos y políticos entre el Estado federal y los provinciales. De todas formas, la coordinación del gobierno y sobre todo de las políticas públicas entre todos los niveles en un escenario de baja integración e inestabilidad del sistema político, debe de llevarse a cabo por otros caminos políticos e institucionales.

La última foto descrita en la primera parte, la de un presidente fuerte rodeado de gobernadores poderosos, quizás es el mejor indicio para resolver este dilema. Es sabido que el diseño constitucional competitivo y competencial de nuestra república federal no prevé la existencia de relaciones intergubernamentales directas entre el Estado federal y las provincias. Dicho proceso debe darse de manera virtuosa en el Congreso, y la existencia de dos cámaras, una territorial y otra ciudadana, es el mecanismo de frenos y contrapesos creado con ese propósito.

Ahora bien, en presencia de una importante fragmentación partidaria y de niveles de nacionalización intermedios y además sumamente inestables en su configuración coalicional a través del tiempo, surgen inmediatamente dudas razonables sobre la viabilidad de los mecanismos previstos constitucionalmente para procesar las relaciones intergubernamentales argentinas.

Es cierto que las relaciones intergubernamentales pueden procesarse por intermedio de relaciones interburocráticas entre las diferentes reparticiones y agencias del Estado, sin embargo, no parecen ser éstas en nuestro país unas relaciones robustas y su comportamiento es más bien próximo a la falta de coordinación que a la solución alternativa esperada.

Lo más probable es que la foto mencionada sea la solución al misterio de la coordinación gubernamental en Argentina; sobre todo si tomamos como referencia el federalismo ejecutivo canadiense, donde las relaciones bilaterales entre la federación y las provincias se contienen y procesan institucionalmente desde hace más de cuarenta años en las conferencias de *premiers*.

Es posible que en Argentina —al igual que en Canadá— los vínculos intergubernamentales también sean procesados en una arena pseudo diplomática paralela, donde los gobernadores como jefes de Estado y sus gabinetes mantengan relaciones bilaterales con sus pares del Estado nacional. Es quizás entonces en esta arena oculta de relaciones multinivel interejecutivas donde la política argentina partidaria y de gobierno sea fundamentalmente procesada.

Es probable también que la principal diferencia con Canadá sea la falta de mecanismos multilaterales, pero de esto en realidad sabemos muy poco y aún menos que acerca de la coordinación de las elites. Sin embargo quizá allí, en estas dos cuestiones, esté la explicación de las paradojas de la política

territorial en el país y los ejes principales de una nueva agenda de investigación en política multinivel argentina.

## Bibliografía

- Alemán, Eduardo y Marisa Kellam (2008). “The Nationalization of Electoral Change in the Americas”, en *Electoral Studies*, N° 27.
- Alonso, Paula (2010). *Jardines secretos, legitimaciones públicas*, Buenos Aires, Edhasa.
- Behrend, Jacqueline (2011). “The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina”, en *Latin American Research Review*, Vol. 46, N° 1.
- Benton, Allyson (2003). “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, en *Política y gobierno*, Vol. X, N° 1.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011). “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 41, N° 2.
- 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 Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Escolar, Marcelo (2006). “¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina”, en *Aportes a la cuestión del gobierno en la región metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-Universidad Nacional General Sarmiento.
- Escolar, Marcelo (2007). “Juntos, pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras”, trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.
- Escolar, Marcelo (2011). “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel”, en *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 2.
- Escolar, Marcelo y Luis Castro (2013). “Nacionalización e integración geográfica del comportamiento electoral en estados democráticos multinivel. Los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada”, trabajo presentado al VII Congreso Internacional Ceisal, Oporto.
- Falleti, Tulia (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Gervasoni, Carlos (2010). "Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gibson, Edward (2005). "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", en *World Politics*, Vol. 58, N° 1.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- González, Lucas (2012). "The Redistributive Effects of Centralization and Decentralization across Subnational Units", en *Latin American Research Review*, Vol. 47, N° 3.
- González, Lucas (2010). "Primus Contra Pares. Presidents, Governors, and the Struggles over the Distribution of Power in Federal Democracies", Tesis doctoral, University of Notre Dame.
- Leiras, Marcelo (2010). "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina", en *Política y Gobierno*, Vol. 17, N° 2.
- Lodola, Germán (2009). "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil", en *Desarrollo Económico*, Vol. 194, N° 49.
- Lupu, Noam (2009) "Nationalization and Party Institutionalization in Twentieth-Century Argentina", en Torcal, Mariano (ed.), *Institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina*, Barcelona, Anthropos.
- Matiengo, José Nicolás (1910). *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, Buenos Aires, Imprenta de Coni Hermanos.
- Rivarola, Rodolfo (1908). *Del régimen federativo al unitario. Estudio sobre la organización política en Argentina*, Buenos Aires, Peuser.
- Vanossi, Jorge (1964). *Situación actual del federalismo*, Buenos Aires, De Palma.
- Wibbels, Erik (2005). *Federalism and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Palabras clave**

política multinivel – federalismo político – sistema de partidos – relaciones intergubernamentales – política territorial

**Key words**

multilevel politics – political federalism – party systems – intergovernmental relations – territorial politics



# Las políticas públicas provinciales en tres jornadas

**HORACIO CAO**

Instituto Ortega y Gasset, Argentina

horaciocao33@hotmail.com

## Introducción

Desde el canto del cisne del proyecto desarrollista en los años '80, pasando por las distintas fases del ajuste estructural de los años '90 y llegando hasta el retorno nacional y popular en estos primeros años del siglo XXI, las políticas públicas provinciales se desplegaron en tres escenarios democráticos muy diferentes. Han sido treinta años en donde los temas de agenda, los valores políticos que las guiaron y las herramientas e implementación mutaron de manera dramática.

De un análisis de lo sucedido, puede verse que los equipos de gobierno que hicieron una correcta lectura del contexto —y adecuaron las políticas provinciales en consecuencia— lograron sacar provecho de la situación. Por el contrario, aquellos que equivocaron el diagnóstico o no pudieron manejar las circunstancias pagaron las consecuencias con deterioro regional y con el naufragio de largas hegemonías provinciales.

Vista esta situación, en las siguientes páginas voy a describir las agendas de política pública provincial que se plantearon en cada una de estas diferentes etapas. Aprovechando las libertades que nos han dado los organizadores del trabajo, vamos a dejar a un lado las formalidades prescritas por el mundo académico para describir en un lenguaje coloquial los temores y desafíos que decisores de política pública provincial tuvieron que enfrentar en cada período. Concretamente, hablaré de la agenda que viví en mi práctica como funcionario público e investigador dedicado al tema en los últimos cinco lustros. Para esto describiré la evolución de la política pública provincial, no desde lo que prescribían los documentos y la normativa que, con mayor o menor honestidad se elaboraron a partir de la democratización en 1983, sino con atención a las limitaciones y posibilidades que fue abriendo la práctica cotidiana. En tal sentido, y en virtud de las notables diferencias que existen entre las provincias argentinas, presento en las próximas páginas una aproximación general que reconoce las innumerables excepciones para cada jurisdicción en cada momento en particular.

## **I. 1983-1988: entre lo viejo que no se resigna a morir y lo nuevo que no termina de nacer**

El presidente Raúl Alfonsín inició su mandato con amplio apoyo popular y un discurso que postulaba la institucionalidad democrática como herramienta para dejar atrás la terrible dictadura militar. El escenario, sin embargo, era complejo y el gobierno no supo, no pudo encontrar un camino (o, tal vez, no existía) que permitiera sortear con éxito la decadencia productiva, la conflictividad social y el explosivo escenario político del período.

Todavía es tema de debate si en el alfonsinismo se tenía cabal conciencia de lo delicada que era la situación de las finanzas públicas y del aparato productivo. En todo caso, actuó con una liviandad —su programa fiscal y económico era una suerte de regreso a los '60— que, claro está, no podía más que fracasar. En el tema que nos ocupa, interesa destacar los extravagantes registros del déficit fiscal consolidado (Nación más provincias más municipios) que en algunos ejercicios alcanzó registros cercanos al 40 por ciento de los ingresos.

En el ámbito provincial, a todas estas complejidades, había que agregar la que surgía de un panorama mayoritariamente opositor: en las elecciones de 1983 sólo cinco de las veintidós jurisdicciones vio triunfar al oficialismo, catorce provincias quedaron en manos del peronismo y tres fueron para los partidos provinciales que mostraron un oscilante e inseguro apoyo al gobierno nacional.

Con los gobernadores justicialistas hubo reiterados intentos de una *entente cordiale*, sobre todo porque había intereses comunes entre el ala política de este partido (enfrentada con el sindicalismo) y el gobierno. Pero el escenario fiscal era tan desfavorable que la Nación y las provincias no tardaron en enredarse en una desordenada puja por la distribución de los ingresos públicos.

A este clima de desconfianza y zancadillas mutuas coadyuvó que, vencida la ley de coparticipación federal de impuestos hacia el final de la dictadura, casi todo el período se caracterizó por el manejo discrecional por parte de la Nación de las cruciales relaciones financieras Nación–provincias. Hubo acuerdos parciales pero, sin remisiones automáticas y con una inflación mensual de dos dígitos, el mero adelanto o retraso de partidas implicaba premios suculentos y castigos terribles.

Por fuera de la cuestión fiscal, las políticas públicas provinciales ocuparon un lugar menor. Recién sobre el final de la gestión radical se pensó en algo más estratégico. En tal viraje no fueron ajenas investigaciones que hicieron notar que las cuentas provinciales habían jugado un papel importan-

te en el *crack* del '75-'76 y amenazaban el costoso equilibrio desarrollado en derredor del Plan Austral<sup>1</sup>.

Como se dijo, en la visión de la hora, la cuestión provincial era un tema menor y, cuando entraba en la agenda, acaparaba el grueso de la atención los organismos nacionales reguladores de la economía. Esto era así porque los diferentes subsistemas regionales, como la economía como un todo, atravesaban una situación delicada, y tanto en la Nación como en las provincias priorizaban esta problemática por sobre medidas de fortalecimiento de las estructuras estatales subnacionales. No es de extrañar, entonces, que en las administraciones públicas provinciales primara la anomia, la decadencia, la desorganización. En un trabajo de principios de los '90 describimos su anárquica situación (Cao y Rubins, 1994).

En el medio del desorden generalizado se puede pensar en un cosmos: en aquellos años se (re)construyeron liderazgos y hegemonías provinciales llamadas a sostenerse por amplios períodos. En esta construcción ocupó un lugar crucial el gasto público provincial; en particular, a partir del ingreso masivo de personal a los respectivos estados provinciales<sup>2</sup>. De esta forma, y sobre todo en las provincias de menor tamaño relativo, se organizaron desde el Estado aparatos políticos de profunda inserción territorial, que ocuparon un lugar vital ante el retroceso y descomposición de las redes construidas con el proyecto desarrollista (partidos políticos, iglesia, sindicatos, escuela, trabajo, etcétera) y el fin de las corrientes migratorias (principalmente hacia Buenos Aires) que históricamente habían drenado la población que no hallaba trabajo.

Visto en términos de lo que hoy llamamos capacidades estatales, Neuquén y Córdoba fueron las provincias que, por aquella época, se consideraron los modelos exitosos. Neuquén logró hacer valer sus dos senadores nacionales para conseguir recursos que una eficiente burocracia profesional —cuyo epicentro estaba en el mítico Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (Copade)— transformó en el último proceso exitoso desplegado bajo la lógica desarrollista. En el caso de la provincia mediterránea, se trató de un caso más típico de reforma administrativa, basado sobre una burocracia históricamente consolidada que sostuvo procesos de descentralización de funciones e incor-

---

<sup>1</sup> Ver Secretaría de Hacienda (1989). Sobre el final del gobierno radical comenzó a gestionarse un préstamo ante el Banco Mundial dirigido a financiar el cambio estructural en las provincias: fue la operatoria que se conoció bajo el nombre "Provincias 1" de la que se hablará más adelante.

<sup>2</sup> Entre 1983 y 1987 el consolidado del empleo público provincial (el que suma el número de empleados de las 24 provincias) se incrementó un 35 por ciento, con casos como el de Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta, Neuquén y Tierra del Fuego con incrementos superiores al 50 por ciento (Base de Datos CIAP, disponible en: [www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm](http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm)).

poración de tecnología informática. Estas reformas, modestas si se quiere, pero valiosas en el contexto del generalizado descalabro provincial, tenían como telón de fondo un manejo prudente de las finanzas provinciales facilitado por un acceso privilegiado al financiamiento nacional<sup>3</sup>.

En cuanto a los fracasos, el más resonante fue el de la Provincia de Buenos Aires, que en la gestión de Alejandro Armendáriz no pudo generar hechos relevantes y que tampoco pudo sostener la candidatura presidencial de Antonio Cafiero. Para la historia se recordará el período como el momento en que las reformas del federalismo fiscal generaron un desfinanciamiento estructural del llamado primer Estado argentino.

## II. 1991–2000<sup>4</sup>: primer mundo, allá vamos

Es imposible hablar de los procesos del ajuste estructural en las provincias sin citar la matriz histórica que los hicieron posible: una década de estancamiento y hasta regresión económica, desequilibrios fiscales exorbitantes y la persistencia de una explosiva tasa de inflación. Semejante escenario, en un contexto en donde caía el muro de Berlín y los Estados Unidos se presentaban como la única potencia emergente, hizo posible que en la Argentina, un país cuyos gobiernos populares solían ser díscolos a los dictados del capital internacional, se llevara adelante el que fue catalogado como el ajuste estructural más profundo de todo el subcontinente<sup>5</sup>.

Se puede subscribir o no la direccionalidad de las políticas desplegadas —el autor no lo hace— pero no puede negarse que había un proyecto económico y político que atravesaba todas las dimensiones del país. En este proyecto, la idea de reducir drásticamente la incidencia del Estado y la administración pública en el orden social ocupó un lugar central.

Ahora bien, esta estrategia generó una situación paradójica: como el gran enemigo era el Estado central, varias de las herramientas utilizadas para su

---

<sup>3</sup> Sobre Neuquén ver Palermo (1988). En las páginas 34 y ss. se describen algunos éxitos de la administración; en la 57 y ss. las dificultades que debió enfrentar frente a las restricciones presupuestarias. Sobre Córdoba, ver Angeloz (1995); las facilidades de financiamiento se originaban en el lugar clave del radicalismo cordobés en el gobierno de Alfonsín. Pocos años después, la idea de presentarse como modelo alternativo al ajuste menemista llevó a las autoridades provinciales a rechazar la privatización del banco provincial y la transferencia de la caja de jubilaciones. Los desequilibrios de ambos llevaron a la provincia a la bancarrota y a un desorden que ha hecho olvidar aquella experiencia.

<sup>4</sup> En la periodización omitimos adrede algunos años transicionales, en donde no puede hablarse de que haya habido proyecto alguno de políticas públicas provinciales.

<sup>5</sup> Se suele citar como momento emblemático de este reconocimiento a la participación de Menem —compartiendo tribuna con el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton— en la asamblea inaugural del Fondo Monetario Internacional de octubre de 1998.

desguace implicaron descentralizaciones que terminaron por fortalecer las administraciones provinciales y refundar el federalismo argentino.

La prédica descentralizadora se justificó con el clásico argumento a favor de la reducción de la distancia entre la conducción política y los ciudadanos. Adicionalmente, se consideró que de esta forma se preservaba el corazón estratégico (esto es, el Estado nacional) de las turbulencias de la gestión y de las presiones sociales y sindicales.

El impacto de estas transferencias de funciones —unida a las privatizaciones, el congelamiento de planta de personal del Estado nacional de larga data y toda una batería de liquidación de organismos de regulación económica y social— cambió el eje de la gestión estatal en la Argentina. De esta forma, el Estado central pasó a comportarse como una estructura de segundo piso, es decir, abandonó la ejecución directa de acciones y concentró su rol en la promoción, planificación y supervisión de la ejecución de las políticas públicas. Las provincias, por su parte, asumieron la responsabilidad de gestionar la mayor parte de los tres grandes sistemas estatales: salud, educación y seguridad. Al agregarse a estas potestades las referidas a funciones de regulación y promoción económica y social, gestión de infraestructura y programas de todo tipo, este nivel de gobierno se convirtió en el núcleo duro de la gestión estatal argentina al concentrar casi dos terceras partes del empleo público y alrededor del 50 por ciento del gasto público consolidado (Nación más provincias más municipios)<sup>6</sup>.

En este cambio de reglas, debe destacarse la desestructuración de las redes de regulación y subsidio que sostenían una parte importante de la producción regional: disolución o reformulación de organismos reguladores (Dirección Nacional de Azúcar, Comisión Reguladora de la Comercialización de Yerba Mate, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, etcétera); privatización o liquidación de empresas estatales de gran impacto territorial (YPF, YCF, Gas del Estado, Cavic, Giol, Ingenio Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera S.A., etcétera); y apertura al ingreso de bienes competitivos desde el exterior.

Con este paquete de medidas cambió el eje del federalismo argentino que había tenido en estos organismos regulatorios buena parte de su sustento y que inducía a los principales actores regionales a referenciarse en el nivel nacional. Así, el Estado nacional dejó de tomar decisiones clave para las regiones y, consecuentemente, los actores económicos de ese alcance redireccionaron su mirada hacia las jurisdicciones subnacionales.

---

<sup>6</sup> No se descentralizaron paralelamente potestades tributarias, lo que generó un desequilibrio entre quien cobra el grueso de los tributos (la Nación) y quien los gasta (las provincias). No tenemos espacio aquí para tratar las implicancias de esta disociación.

La agenda de los '90 estuvo signada por los esfuerzos por reducir el gasto. Esto tuvo que ver con las exigencias de alcanzar equilibrios en las cuentas fiscales que implicaba la convertibilidad, pero también con una estrategia de inducir déficits para reducir la presencia estatal, como lo relató el que por ese entonces era viceministro de Economía: "Las eliminaciones y reducciones de impuestos, en verdad, eran el único método para bajar el gasto. Si no había plata, no podía gastarse. Si la había, en cambio, las presiones para gastar eran incontenibles" (Llach, 1997: 153).

En lo concreto, las principales medidas de reforma que indujo el gobierno central fueron:

a) Políticas de ajuste y reducción del gasto (privatizaciones<sup>7</sup>, desregulación, congelamiento de vacantes, limitación a la obra pública, etcétera).

b) Políticas dirigidas al fortalecimiento de áreas de presupuestarias, contables y tributarias. Esto generó una mirada unívocamente financiero-fiscal sobre la gestión pública pero, también, dotó de un centro racionalizador a administraciones que, como vimos, en muchos casos eran caóticas.

c) Programas específicos dirigidos a los distintos sectores de las administraciones provinciales, en especial salud (hospitales de autogestión) y educación (implementación de la Ley de Educación Nacional). Significativamente, el área de seguridad tuvo poca presencia en la reforma.

La forma de llevar adelante estas reformas en las provincias tuvo, básicamente, dos modalidades:

· Políticas de *shock*, con ajustes draconianos dirigidos a jurisdicciones que, en diferentes momentos, presentaron desequilibrios extremos. Las estrategias de *shock* generaron, en diferentes ocasiones, explosiones político-sociales, por lo que su despliegue fue la excepción más que la regla.

· Estrategias de tipo reformista, que si bien tenían en el horizonte la reducción del gasto, además de su tono incremental, involucraban medidas de incorporación tecnológica, capacitación, rediseño de circuitos, etcétera. Muchos de estas acciones estuvieron financiadas por organismos multilaterales de crédito: los pro-

---

<sup>7</sup> El principal esfuerzo estuvo puesto en la banca oficial de provincia, las empresas de energía y de agua potable y saneamiento. Con el correr del tiempo también llegó a casinos, hoteles, empresas de aeronavegación, etcétera.

gramas “Provincias 1” y “Provincias 2” fueron emblemáticos al respecto. En términos de miradas más sistemáticas, es de hacer notar el “Programa de Transformación de los Sectores Públicos Provinciales”<sup>8</sup>.

Programas reformistas fueron comunes durante la década del ‘90 y todas las jurisdicciones, en mayor o menor medida desplegaron acciones bajo su signo. Visto en perspectiva, este tipo de programas tuvo un impacto menor en términos de mejorar el perfil fiscal: el microescenario organizacional incorporó los cambios administrativos, pero en lo que hace a la reducción del gasto las acciones fueron rechazadas sin implicar rebeldías abiertas, más bien por vías capilares. Confirma lo dicho que entre 1993 —cuando ya se habían terminado las transferencias de funciones desde la Nación— y 1998 el gasto provincial consolidado se incrementó en un 35 por ciento (de \$27,2 a \$ 36,4 miles de millones).

En resumen, todos aceptaban la ayuda, desplegaban aquellos componentes que implicaban reformas administrativas y modernización de estructuras y por medio de estratagemas se terminaban diluyendo los contenidos de ajuste. Como se dijo, sólo hubo ajuste cuando la quiebra de las finanzas provinciales hacía inevitable pedir un salvataje a la Nación que siempre incluía una cuasi intervención del Ministerio de Economía de la Nación. Subrayemos esto: no hubo casos de ajuste “endógeno”; sí señales nacionales para incentivar administraciones prudentes en el marco de un escenario fiscal rígido organizado alrededor de la convertibilidad.

Es de hacer notar que hubo estados provinciales que supieron aprovechar el financiamiento de los programas para la mejora del Estado —recuérdese que, durante buena parte de la década, el financiamiento fue abundante y en dólares— y con él dieron un salto de calidad organizacional: capacitación, reingeniería de procesos, incorporación de tecnología. Fueron los menos.

Hacia mediados de los ‘90, en forma paralela a lo que ocurría en Nación, ganó consenso la idea de construir una agenda más compleja para las políticas públicas provinciales. Fue un interesante debate —en el que participamos con el trabajo de “Cambios en las administraciones públicas provinciales y nueva agenda de políticas públicas” (Cao y Estesó, 2001)— que preanunció muchos de los temas que ocuparían el centro de atención con el

---

<sup>8</sup> Provincias 1: “Programa de Saneamiento Financiero y Crecimiento Económico de las Provincias Argentinas” (PSF y DEPA, Convenio de Préstamo N° 3280-AR/BIRF)” y Provincias 2: “Programa de Desarrollo Provincial” (PDP, Convenio de Préstamo N° 3877-AR/BIRF). El fondo para financiar el programa de “Transformación de los Sectores Públicos Provinciales” fue creado por Decreto 678/93.

nuevo siglo. Visto desde hoy, queda claro que era necesario otro escenario político —como el que se construyó a partir de 2003— para empezar a recorrer un camino diferente.

En la década hubo tres provincias que reiteradamente fueron presentadas como modelo de éxito fiscal y organizacional: Santa Cruz, San Luís y La Pampa. En todos los casos referían a la misma fórmula: cuentas equilibradas, un gobierno provincial férreamente controlado por el justicialismo local, un aparato productivo que no exigía salvamentos secuenciales del Estado y programas de reforma y modernización estatal exitosos. Las tres tuvieron importante apoyo nacional en las primeras fases de su ajuste; las dos primeras, cuando consolidaron su situación, tuvieron espalda como para convertirse en férreas opositoras.

Los fracasos también tenían características claras: debilidad política de la conducción estatal que llevaba a sobreutilizar recursos fiscales para recuperar gobernabilidad. Incremento del gasto que sólo podía cubrirse con endeudamiento que llevaba a un espiral de déficit. En un punto, la cadena de pagos se cortaba y amenazaba la continuidad de servicios básicos. En los casos extremos, las deudas salariales a proveedores estatales terminaron originando verdaderas puebladas (Santiago del Estero, San Juan, Jujuy, Tucumán, Tierra del Fuego); en otros, no se llegó a la explosión, pero la penuria fiscal llevó a un deterioro general del Estado y la decadencia provincial (Córdoba, Río Negro, Mendoza).

### **III. Desde el 2003 hasta el presente: el retorno nacional y popular<sup>9</sup>**

El fin de la historia y la preeminencia “definitiva” de las políticas neoliberales sólo duraron una década. Contra todos los pronósticos, las ideas de desarrollo y de participación directa del Estado en lo político, social y económico —como así también un tono utópico/liberador en reemplazo de la asepsia técnica— volvieron para disputar la hegemonía política y el diseño de las políticas públicas. La agenda planteada por la Nación dejó el monotemático objetivo del ajuste y apuntó a problemas de inclusión social y desarrollo. La situación financiera mejoró de manera asombrosa y se aplicaron recursos a garantizar nuevos derechos o recuperar otros que hacía décadas sufrían procesos de deterioro.

En el mundo provincial, las áreas que recibieron mayor atención y recabaron mayor cantidad de recursos fueron las encargadas de la gestión educativa, los programas sociales y la obra pública. También ocuparon un lugar

---

<sup>9</sup> Como todo análisis contemporáneo, las conclusiones que puedan sacarse sobre un período todavía en proceso son provisionarias.

importante diferentes programas de promoción económica, promoción del I+D y, un escalón más atrás, las áreas salud y seguridad. En todos los casos, hubo por primera vez recursos como para pensar en políticas sectoriales: cultura, defensa civil, justicia, ambiente, capacitación de funcionarios, etcétera.

Paradójicamente, a pesar de revalorizar el papel del Estado, los temas de reforma no tuvieron una agenda global con los alcances que había tenido el programa nacional de ajuste en las provincias en la década pasada. En su lugar, hubo sectores y programas que ocuparon gran atención y en donde se generaron importantes cambios y desarrollos específicos, mientras que muchos otros tuvieron cambios menores o se mantuvieron inalterables, dependiendo de la habilidad de cada sector y jurisdicción para aprovechar el boom de recursos.

Esta falta de una dirección centralizada terminó produciendo esquemas contingentes, esto es, con estructuras institucionales y de gestión fruto de la situación peculiar de cada caso.

De esta forma, se generaron o se profundizaron brechas y desequilibrios alrededor del Estado, lo que hizo que la agenda de la gestión pública provincial tuviera como elemento central avanzar en la coordinación.

En el trabajo “Políticas Públicas para el desarrollo provincial” (Cao, 2012), tratamos con algún detalle las dos aristas de este problema:

- El requerimiento de formas organizacionales más sofisticadas y complejas, que, con características contingentes en cada caso, lleguen a todo el Estado. En particular, la urgencia de abordar los desafíos de gestión de los tres grandes sistemas estatales: educación, salud y seguridad; y
- La gestión contingente hace necesario un momento de coordinación que garantice niveles de coherencia intraestatal y elementos de transparencia y participación ciudadana.

Es notable que, a pesar de sus grandes diferencias, el éxito provincial tenga elementos similares que los que sostuvieron los de la etapa anterior: fortaleza política que garantiza la gobernabilidad, buena relación con el gobierno nacional, prudencia financiera fiscal. Gobiernos que contaron con estos elementos pudieron volcar el escenario favorable al territorio y consiguieron resultados socioeconómicos extraordinarios: San Juan, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco. Por su parte, aquellas provincias que no pudieron construir adecuados escenarios de gobernabilidad perdieron la oportunidad de hacer diferencia en la década (Tierra del Fuego, Jujuy, Corrientes).

## **Bibliografía**

- Angeloz, Eduardo (1995). “La descentralización como reforma democrática del Estado”, en *Revista Aportes*, N° 3, otoño.
- Cao, Horacio (2012). “Políticas públicas para el desarrollo provincial”, en *Voces en el Fénix*, Año 3, N° 17, agosto.
- Cao, Horacio y Roberto Estesio (2001). “Cambios en las administraciones públicas provinciales y nueva agenda de políticas públicas”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 1, N° 1.
- Cao, Horacio y Roxana Rubins (1994). “La estructura institucional de las provincias rezagadas”, en *Revista Realidad Económica*, N° 128, noviembre-diciembre.
- Llach, Juan (1997). *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Palermo, Vicente (1988). *Neuquén: la creación de una sociedad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Secretaría de Hacienda (1989). “Política para el cambio estructural en el sector público”, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Buenos Aires.

## **Palabras clave**

políticas públicas – provincias – federalismo – descentralización – teorías de la administración pública

## **Key words**

public policy – provinces – federalism – decentralization – theories of public administration

# La protesta social entre las crisis de la democracia argentina

## **GERMÁN J. PÉREZ**

Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina  
germanjav@yahoo.com.ar

## **SEBASTIÁN PEREYRA**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
sebpereyra@gmail.com

Las ciencias sociales han prestado mucha atención al estudio de los movimientos sociales y la política contenciosa en las últimas décadas en Argentina. Desde los trabajos sobre el movimiento de derechos humanos en la transición a la democracia hasta los estudios actuales sobre las luchas socioambientales, pasando por los análisis sobre los movimientos de desocupados y la crisis de 2001<sup>1</sup>. Esa importante literatura ha focalizado en la emergencia y dinámica de actores particulares o ha destacado la importancia de determinadas coyunturas o acontecimientos en la historia reciente de la movilización pero sin, por ello, ofrecer una visión global y de larga duración sobre la presencia y el impacto que ha tenido la protesta social en la política nacional. Precisamente, estas páginas intentan avanzar en la composición de ese mapa de las formas públicas de la acción colectiva como modos de construcción y expresión privilegiados de las demandas sociales. Para ello realizamos un relevamiento sistemático de las acciones de protesta registradas en la prensa gráfica nacional en el período 1984-2007.

Nuestro trabajo ha tomado como unidad de análisis la noción de protesta social, entendiendo una acción de protesta como un evento público de carácter contencioso producido por un actor social que implica un esfuerzo de movilización de recursos. El estudio específico de la protesta y la acción directa tienen, frente a los enfoques que se basan en la noción de movimiento social —centrados en las dimensiones identitaria u organizacional de estos fenómenos—, un carácter relegado y subsidiario. Nuestro interés desde el comienzo no fue el de confrontar ambos puntos de vista sino simplemente

---

<sup>1</sup> Véase Calderón y Jelin (1987), Jelin (1985, 2005), Farinetti (1999), Schuster y Pereyra (2001), Auyero (2002), Svampa y Pereyra (2003), Lobato y Suriano (2003), Massetti (2004), Delamata (2004, 2006, 2013), Merklen (2005), Schuster et al. (2005), Svampa (2005, 2008), Pereyra (2008), Pereyra et al. (2008), Palermo y Reboratti (2007), Svampa y Antonelli (2009), Pérez y Natalucci (2012).

te rescatar la importancia de la dimensión de la acción de protesta y ensayar un análisis específico sin desconocer, en definitiva, los procesos sociales que la hacen posible.

Lo que aquí consideramos acciones de protesta, al igual que otra variedad de acciones sociales, adquieren unidad en virtud del sentido que ellas portan. Es importante remarcar que las acciones de protesta se conciben, y fundamentalmente se realizan, con esta unidad de sentido<sup>2</sup>; por tal motivo consideramos que una acción de protesta no necesariamente coincide con una medida de acción directa aun cuando esto ocurra en la mayor parte de los casos. Por ejemplo, para el caso de un paro nacional, si bien analíticamente encontramos una multiplicidad de medidas directas particulares (cantidad de paros por rama de actividad o por organismo público o por empresa, o por provincia o por localidad, etcétera) en tanto que todas estas medidas fueron coordinadas y llevadas adelante con un sentido de unidad, para nosotros representan una sola acción de protesta. En ese sentido, nuestro trabajo intenta aportar un análisis de la forma en que determinados acontecimientos políticos se inscriben en la política nacional. Su pertinencia y relevancia deben ser pensadas, entonces, no como un análisis de las organizaciones y movimientos que conforman el universo de la movilización social en el país sino como un análisis del registro público de la actividad de dichas organizaciones y movimientos<sup>3</sup>.

El período que cubre este trabajo (1984-2007) es particularmente significativo ya que refleja de modo sistemático la actividad de protesta en las tres últimas décadas del país que han estado simultáneamente enmarcadas por la estabilidad de las instituciones democráticas así como por fuertes convulsiones, transformaciones y vaivenes de orden socioeconómico y político.

Las fuertes crisis económicas y políticas afrontadas por la Argentina desde la recuperación de la democracia representan coyunturas ineludibles a la hora de pensar los procesos de movilización social en el país. En ese sentido, tanto la crisis hiperinflacionaria que se extendió entre 1989 y 1991 como aquella que se desencadenó en 2001 y 2002, representan momentos decisivos en los vaivenes políticos y económicos que siguió el país y que son fundamentales a la hora de pensar los procesos de movilización.

En la Argentina que emergió de la crisis hiperinflacionaria de 1989 se operó una profunda transformación en la relación del Estado con el mercado. Como consecuencia de una acelerada desregulación de la economía y

---

<sup>2</sup> El criterio de unidad de sentido se refiere a los elementos que permiten responder a las preguntas por el quién, el cómo y el para qué o por qué de una acción. En las variables de nuestro trabajo se trata de la organización, el formato y la demanda, respectivamente.

<sup>3</sup> Es por ello que se decidió realizar un relevamiento exhaustivo de protestas tomando como fuente la prensa gráfica de mayor circulación a nivel nacional durante el período.

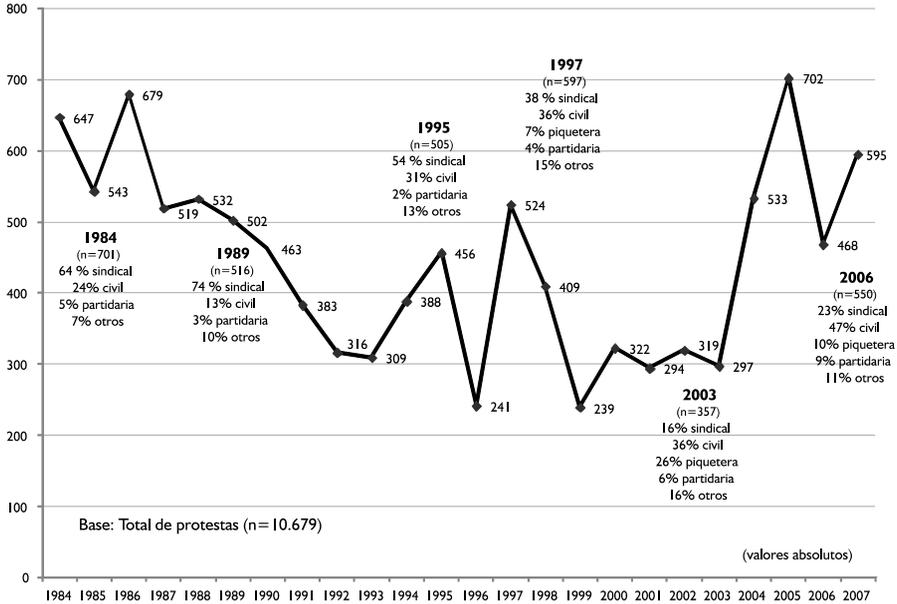
del proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar nacional, los sindicatos perdieron notoriamente —al menos en su forma tradicional— su capacidad de intervenir en la determinación de las políticas públicas, en tanto se incrementó el poder de las corporaciones empresarias ligadas a los capitales transnacionales para influir en el rumbo de un régimen social de acumulación marcado por un carácter fuertemente regresivo en la distribución del ingreso y un fuerte deterioro del mercado de trabajo. La década de 1990 llevó el signo del neoliberalismo e implicó para el país un proceso que bien podría denominarse como modernización excluyente.

Esas configuraciones político-económicas y culturales orientadas por políticas promercado colapsaron y fueron alteradas por la crisis de 2001-2002 y por el tipo de reorientación de la política económica que acompañó la salida de la crisis y la conformación de la coalición kirchnerista que gobierna el país desde el año 2003 hasta la actualidad. Aun sin haber logrado una alteración significativa de algunos rasgos estructurales en términos productivos y socioeconómicos del país, el kirchnerismo ha motorizado un espíritu refundacional con respecto a los años '90 revitalizando el rol del Estado en la economía y una serie de políticas orientadas a favorecer el desarrollo del mercado interno, el sostenimiento de los niveles de empleo, la actualización salarial en el sector formal de la economía y una visión más universalista y activa de la política social.

Esta situación de drásticas reorientaciones político-económicas en el país se combinó durante estos años con un sistema político dominado por un proceso de fuerte personalización de la representación que ha permitido a los gobiernos concentrar recursos para la toma de decisiones, al mismo tiempo que ha limitado las posibilidades del subsistema de partidos para estructurar una representación política organizada con base en clivajes ideológicos y propuestas programáticas. Resulta legítimo preguntarse, al respecto, por el impacto que tuvieron este tipo de transformaciones estructurales en la constitución de sujetos de protesta.

El período considerado parece estar marcado por un proceso de fragmentación de la protesta social en lo que hace a los actores y las demandas de la protesta. Como tendremos ocasión de ver, el escenario general que se abre desde los años '90 no es otro que el de una crisis y transformación del repertorio sindical de confrontación que caracterizó la política argentina al menos desde los años '30. Con la mirada puesta en la protesta social puede apreciarse dicho declive y transformación en un proceso irregular pero constante de multiplicación y diversificación de los actores, las demandas y los formatos de la protesta social.

**Gráfico 1**  
Cantidad de protestas y distribución de las organizaciones de protesta (1984-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (IIGG-UBA) y Proyecto PIP-Conicet 0393.

Sin perjuicio de una importante presencia de las organizaciones de derechos humanos, entre 1983 y 1989 la fisonomía de la protesta se adecua al patrón existente en la movilización previa a la instauración de la dictadura, con un predominio excluyente de las organizaciones sindicales con sus demandas —salariales, laborales— y sus formatos —paros, huelgas— típicos. Las principales transformaciones en la configuración de la protesta se registran en el período posterior a la crisis hiperinflacionaria de 1989, en el contexto de implementación acelerada de las reformas neoliberales por el gobierno justicialista de Carlos Menem. En ese primer lustro de la década del '90 el número de protestas decrece y se ubica por debajo del promedio de 400 por año si se considera el período 1989-2007. En 1997 se registra un notable incremento en el volumen de protestas (524 protestas en el año superando por 124 al promedio) en un marco de oportunidad política definido por la formación de la Alianza como oposición política con reales posi-

bilidades electorales —de hecho el frente opositor triunfa en las elecciones legislativas de aquel año—, por un lado, y por el surgimiento de las protestas piqueteras en el interior del país como nuevo repertorio de confrontación centrado en el corte de ruta, por el otro. En ese marco se va conformando un espacio de resistencia a las consecuencias de las reformas de mercado que, combinado con la persistente crisis financiera del modelo de convertibilidad y los sucesivos ajustes fiscales, desemboca en la crisis de 2001-2002. A partir de la normalización política posterior a las elecciones de 2003 la protesta vuelve a experimentar una serie de mutaciones que se evidencian en la recuperación de la participación de los actores clásicos, pero en un marco transformado tanto por los efectos de las reformas así como por la persistencia del nuevo repertorio de movilización fraguado al calor de la resistencia a las reformas neoliberales. El dato fundamental resulta ser que la recomposición institucional posterior a la crisis no implicó una disminución de las acciones de protesta sino que, por el contrario, en el año 2005 se observa el pico de mayor cantidad de protestas de todo el período con 702 registros.

Es interesante observar que la protesta sindical fue predominante hasta la crisis de 2001; sin embargo, entre 1989 y 2003 disminuyó en términos absolutos y relativos. Si consideramos el rango de protestas sindicales, observamos que, en 1989, los sindicatos participaron del 74 por ciento de las protestas realizadas ese año mientras que en 2003 sólo del 16 por ciento. Durante el último semestre del gobierno de Alfonsín (enero-julio de 1989), los sindicatos participaron en 7 de cada 10 protestas. Esa proporción se redujo a la mitad durante el segundo mandato de Menem (36 por ciento). La diferencia entre los dos períodos se tradujo en un incremento relativo de las protestas con participación de organizaciones civiles, que pasaron de un 13 por ciento durante el último semestre de Alfonsín a un 40 por ciento de las protestas durante el segundo mandato de Menem. Denominamos aquí “organizaciones civiles” a un conjunto relativamente heterogéneo de actores que, a los fines de nuestro análisis, proponemos diferenciar de aquellos que participan de las mediaciones formales del régimen político de gobierno. Los actores más significativos dentro de esta categoría son, por ejemplo, “vecinos y pobladores”, “organismos de derechos humanos”, “familiares de víctimas”, “estudiantes”, etcétera. Sin embargo, esta categoría no incluye a las organizaciones de desocupados/piqueteros ya que su protagonismo en la protesta de buena parte del período bajo estudio nos condujo a tratarla de modo específico. Así, las protestas sociales protagonizadas por organizaciones piqueteras y de desocupados tienen en 1997 un primer punto de crecimiento y dos años más tarde comienzan una progresión sostenida hasta alcanzar, en el foco de la crisis, un 23 por ciento de las protestas.

El fin de la convertibilidad en 2002, junto con el crecimiento económico y el aumento de los niveles de inflación, recreó algunas de las condiciones bajo las cuales la acción sindical vuelve a cumplir un rol importante. Estos últimos años han estado marcados por el retorno de los reclamos orientados a la recomposición salarial y las demandas sectoriales —aspectos básicos de la pugna distributiva—. Entre 2003 y 2005 se duplica la participación de sindicatos en la protesta hasta alcanzar casi el 40 por ciento de participación en ese momento.

Si la tendencia al crecimiento en la participación de las organizaciones sindicales en el conflicto, y la retracción de la participación de las piqueteras (que pasó de representar casi el 30 por ciento de las protestas en 2003-2004 a menos de un 10 por ciento desde el 2006 en adelante), invierte, en buena medida, las tendencias del período precrisis (1997-2000), contrariamente las organizaciones civiles mantienen un nivel de participación notoriamente alto. Asimismo, en la postcrisis (2003-2007) se produce un incremento marcado en la participación de tres tipos de organización civil respecto del período precrisis. Las organizaciones de derechos humanos pasaron de una participación del 13 al 31 por ciento, las organizaciones civiles ambientalistas duplicaron su participación porcentual de un 5 a un 10 por ciento, mientras que los vecinos organizados incrementaron su porcentaje en apenas 1 punto porcentual (del 23 al 24 por ciento) pero, en términos absolutos, debido al crecimiento de la participación de organizaciones civiles en la postcrisis, pasaron de participar en 158 protestas en el período precrisis a 322 en la postcrisis. Estos datos nos permiten conjeturar que, si bien la protesta piquetera tiende a ceder en la postcrisis, la institucionalización del conflicto laboral no fue suficiente para reestructurar plenamente la relación entre régimen político de gobierno y la sociedad movilizada.

En lo relativo a las demandas de las protestas, la caída de las demandas salariales en el período 1989-1997 es aún más pronunciada que la retracción de la participación sindical en la protesta, pasando de un 55 por ciento al comienzo del período a menos de un 10 por ciento en 1997. Algo similar ocurre con la huelga como formato de la protesta que pasa de representar un 65 por ciento de los formatos en el año 1989 a sólo el 10 por ciento en 1997. Más allá de las oscilaciones posteriores, estos elementos son determinantes en la transformación del escenario de la protesta durante estos 30 años de vida democrática. Así, desde el período precrisis de 2001 en adelante, serán otras demandas —junto con aquellas más típicas del mundo del trabajo— las que informen la movilización: las demandas por seguridad social (educación, previsión y salud), política asistencial, derechos humanos y justicia y aquellas referidas al modelo económico y al funcionamiento de las instituciones representativas, entre las más importantes.

En ese marco, las crisis representaron coyunturas importantes porque marcaron puntos de inflexión en términos de las condiciones estructurales que enmarcan la protesta. Así, la crisis hiperinflacionaria dio lugar a una década de predominio de las reformas de mercado en el país cuyos efectos, principalmente en relación con el mundo del trabajo, son decisivos para entender la fuerte declinación de la actividad sindical durante los años '90. Una parte del sindicalismo, respetando su filiación peronista y su lealtad al gobierno nacional, siguió un importante proceso de desmovilización. Al mismo tiempo, eso coincide con la continuidad e incluso el incremento de la movilización de estatales, de sindicatos de la educación y la salud que fueron los más castigados por las reformas de mercado y los imperativos de la disciplina fiscal. En ese momento se registra una fuerte caída de las huelgas y la consolidación de la manifestación como principal formato de protesta. Allí surge también el corte de ruta, que progresivamente se vuelve un formato modular y se consolida como uno de los modos de confrontación que mayor poder disruptivo ha mostrado en los últimos quince años. En ese sentido, entre 1993 y 2001, el corte de ruta se consolida como formato de protesta pasando de un 5 a un 30 por ciento su incidencia en las formas de protestar. Cabe remarcar además que la utilización de este formato no ha sido exclusiva de las organizaciones piqueteras sino que, desde fines de los años '90, atravesó a distintas organizaciones de protesta, incluyendo actores sindicales, productores rurales, estudiantes, ambientalistas, etcétera.

Las crisis implicaron también una transformación significativa en los clivajes ideológicos fundamentales que organizaron el mapa político desde el fin de la última dictadura militar. Una progresiva indiferenciación de la oferta política acompañó también la emergencia de nuevos actores de la protesta situados a distancia e incluso en franca oposición a la política de partidos.

Como contracara de la retirada de algunos sectores sindicales y políticos del escenario de la protesta social, nuevos sujetos han adquirido una relevancia fundamental. Algunos de ellos tienen una larga historia vinculada a la movilización social, como es el caso de los vecinos, las organizaciones de derechos humanos y los estudiantes, pero otros tienen un carácter más novedoso como es el caso de los familiares de víctimas o el de los piqueteros.

El análisis de los datos comparando los períodos de la precrisis y la postcrisis de 2001 enriquecen esta perspectiva. Si bien se recupera notablemente la protesta sindical de la mano de un nuevo contexto de oportunidad política y con las variaciones en el régimen de acumulación más orientado al consumo y al mercado interno, las demandas vinculadas a la protección y promoción de derechos y los formatos orientados al espacio público como marchas y cortes no decrecen sino que también se incrementan justifican-

do, de este modo, el pico de protestas del año 2005. Es decir, los datos muestran que la recuperación de los actores clásicos en la movilización tiende a sumarse y complementar un escenario de la protesta heterogéneo y diverso que muestra una capacidad de fuerte expresión de las coyunturas políticas y de los problemas de agenda pública.

## Bibliografía

- Auyero, Javier (2002). *La protesta social en Argentina*, Buenos Aires, Libros del Rojas.
- Calderón, Fernando y Elizabeth Jelin (1987). *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*, Buenos Aires, Cedes.
- Delamata, Gabriela (2004). *Los barrios desbordados*, Buenos Aires, Eudeba-Libros del Rojas.
- Delamata, Gabriela (2013). “Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de ‘sustentabilidad fuerte’ en el sector extractivista megaminero”, en *Entramados y Perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología de la UBA*, N° 3, junio.
- Delamata, Gabriela (comp.) (2006). *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires, Espacio.
- Farinetti, Marina (1999). “¿Qué queda del ‘movimiento obrero’? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina”, en *Trabajo y Sociedad*, Vol. 1, N° 1, junio-septiembre.
- Jelin, Elizabeth (2005). “Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad”, en Suriano, Juan (dir.), *Nueva historia argentina. Tomo X: dictadura y democracia (1976-2001)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Jelin, Elizabeth (comp.) (1985). *Los nuevos movimientos sociales*, Buenos Aires, CEAL.
- Lobato, Mirta Zaida y Juan Suriano (2003). *La protesta social en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Massetti, Astor (2004). *Piqueteros. Protesta social e identidad colectiva*, Buenos Aires, Editorial de las ciencias.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.
- Palermo, Vicente y Carlos Reboratti (comps.) (2007). *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, Buenos Aires, Edhasa.
- Pereyra, Sebastián (2008). *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo*, Buenos Aires, UNGS-Biblioteca Nacional.
- Pereyra, Sebastián, Germán Pérez y Federico Schuster (comps.) (2008). *La huella piquetera*, La Plata, Al Margen.
- Pérez, Germán y Ana Natalucci (eds.) (2012). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires, Nueva Trilce.

- Schuster, Federico y Sebastián Pereyra (2001). “Transformaciones de la protesta social en Argentina: balance y perspectivas de una forma de acción política”, en Giarracca, Norma (comp.), *Protesta social en Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Buenos Aires, Alianza.
- Schuster, Federico, Francisco Naishtat, Gabriel Nardacchione y Sebastián Pereyra (comps.) (2005). *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente*, Buenos Aires, Taurus.
- Svampa, Maristella (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (eds.) (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Editorial Biblos-UNGS.
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.

**Palabras clave**

democracia – crisis – protesta – piqueteros - Argentina

**Key words**

democracy – crisis – protest – piqueteros - Argentina



## Polarización y medios a 30 años de democracia

**MANUEL BALÁN**

McGill University, Canadá

manuel.balan@mcgill.ca

En general se sostiene que, tras un período dictatorial, la transición y consolidación democrática traen consigo, naturalmente, una mayor diversidad e independencia mediática que mejora el debate público, resultando en una ciudadanía más y mejor informada y en un gobierno más responsable por sus acciones. Tras 30 años de democracia en Argentina, cabe preguntarse hasta qué punto los medios han cumplido con esta ambiciosa “promesa democrática”. Este texto se propone ciertos ejes de discusión —libertad de prensa, independencia y propiedad de los medios, y polarización mediática— que permiten evaluar esta pregunta, a fin de ensayar una respuesta tentativa a una pregunta que sin dudas merece mayor elaboración.

Es sabido que los medios juegan un papel fundamental en las democracias contemporáneas, y la Argentina no es la excepción. La calidad democrática, sea como la queramos definir (O'Donnell, Iazetta y Vargas Cullell, 2003), depende en gran medida de la existencia de oportunidades para la expresión y el diálogo que dependen, en gran medida, de la existencia de un sistema de medios diverso y heterogéneo. Claro que la existencia de un sistema mediático de estas características se ve amenazado por una serie de factores. Tanto en el último período de la dictadura y la transición a la democracia como en los primeros años del período democrático, la discusión generalmente giró en torno a temas de libertad de prensa y de expresión como ejes fundamentales y condición necesaria para la construcción de un sistema de medios democrático. Casi desde el comienzo mismo de la dictadura en 1976 se estableció la censura previa, con listas negras de términos y expresiones<sup>1</sup>. A esta política oficial que cercenaba la libertad de prensa y expresión se sumaba un fuerte componente de autocensura por miedo que funcionaba como “piloto automático” (De Arriba, 1998). La vuelta a la democracia significó, hasta cierto punto, el destierro de censuras que ahogaron a la prensa hasta ese entonces. Se reconfiguró el espacio mediático y surgieron nuevas publicaciones de mayor o menor alcance que mostraban el cambio de aires que se respiraba y los notorios avances en términos de

---

<sup>1</sup> Basada en el Comunicado N° 19, a través del cual la Junta Militar establecía penas de diez años de reclusión “al que por cualquier medio difundiere, divulgare o propagare noticias, comunicados o imágenes con el propósito de perturbar, perjudicar o desprestigiar la actividad de las Fuerzas Armadas, de seguridad o policiales”.

libertad de prensa y expresión. Sin embargo, durante los primeros años de la democracia —y en algunos casos por mucho tiempo más— los grandes medios eludieron la discusión acerca de las responsabilidades concretas de lo sucedido durante la dictadura, lo que habla de la existencia de temas que permanecían fuera del ámbito de lo publicable, al menos en medios de alcance masivo (Blaustein y Zubieta, 1998).

Tras los primeros años postransición, y ciertamente en la Argentina contemporánea, se puede considerar que estas libertades esenciales están garantizadas. Dicho esto, siguen existiendo enclaves locales en los que la libertad de prensa se ve sometida a ciertas limitaciones. Como señala Gervasoni (2010), en la Argentina hay provincias que son más y menos democráticas, a pesar de que la estructura nacional es la misma para todas. En lo que se refiere a medios y libertad de expresión y prensa, esta variación subnacional se materializa en la autocensura y aquiescencia pública que impera en ciertas provincias tales como Formosa, La Rioja, o Santa Cruz (Mochkofsky, 2003; Cao, 2005; Wiñazki, 1995). En particular, la lógica de la autocensura en ciertas provincias opera en base, al menos parcialmente, a la distribución de publicidad oficial (Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Institute, 2005). Dado el carácter endeble de la economía de la mayoría de las empresas mediáticas en ciertas provincias, muchos medios dependen casi exclusivamente de publicidad oficial para poder subsistir (Ruiz, 2009). Otro factor que limita la actividad de los medios gráficos sobre todo a nivel provincial es el acceso a papel prensa, que también profundiza la dependencia estatal de medios provinciales<sup>2</sup>. En otras palabras, a pesar de estas y otras importantes excepciones que merecen atención, se puede decir que en Argentina existen niveles elevados libertad de prensa y de expresión, lo cual se puede constatar tanto en los puntajes que la Argentina recibe en rankings internacionales tales como *Freedom House* o *Reporters Without Borders*, como con sólo echar una mirada a algunos medios nacionales claramente opositores al gobierno<sup>3</sup>.

Otro eje de discusión sobre los medios que ha generado arduos debates en los últimos años es la concentración de propiedad de los medios, y más específicamente la aplicación de la nueva ley de medios aprobada por el Congreso en 2009. El énfasis sobre la propiedad y concentración de medios tiene un sustento bien justificado: un sistema de medios democrático debería ver garantizada su libertad de acción tanto respecto del poder político

<sup>2</sup> Dinámicas similares se puedan presentar a nivel nacional, aunque en menor medida.

<sup>3</sup> Dicho esto, ciertos medios han denunciado maniobras de partidarios del gobierno que intentaron limitar la distribución de ciertas publicaciones. Estos eventos han sido aislados y, al menos hasta ahora, no han resultado en limitaciones importantes a la libertad de prensa o expresión.

como de intereses económicos. Aquí el debate gira sobre qué intereses políticos y económicos se hallan más y mejor representados en la escena mediática argentina. En este ámbito, conviven dos preocupaciones centrales: la relativa independencia de los medios respecto del poder político del gobierno de turno y la concentración de la propiedad de los medios en manos de aquellos intereses económicos que representan los llamados “poderes fácticos”.

En cuanto al nivel de independencia de los medios nacionales respecto del gobierno de turno, el récord de los años de democracia en Argentina es positivo. Más allá de una distribución de publicidad oficial que ha seguido parámetros objetables (O'Donnell, 2007), una mirada superficial sobre la cobertura mediática muestra cómo a lo largo de los años democráticos los medios han tratado en profundidad temas que no presentaban al gobierno de forma positiva. Desde la extensa cobertura de los problemas económicos del alfonsinismo, pasando por el boom del periodismo de investigación que documentó la extensa corrupción de la década menemista (Waisbord, 2000), la crisis social, política y económica del gobierno de la Alianza, y llegando a las denuncias y acusaciones de abuso de poder al kirchnerismo, los medios han cubierto noticias que molestaron al gobierno nacional. Cierto que algunos medios han sido más propensos a cubrir estos temas o han lanzado investigaciones que pusieron estos temas en el centro de la mesa (caso *Página/12*, en especial respecto de los escándalos de corrupción menemistas). Pero a la hora de evaluar el sistema de medios en su conjunto, se puede sostener que —sea por acción de los medios o por la eficacia de garantías democráticas— existe independencia respecto del gobierno. Desde otro punto de vista, se puede pensar en esta relativa independencia como casi sorprendente, dado que distintos gobiernos durante la democracia tomaron medidas que permitieron a grandes medios mantenerse a flote ante situaciones de crisis que amenazaban su propia existencia<sup>4</sup>. El apoyo mostrado por distintos gobiernos a grandes empresas mediáticas —previo al actual conflicto entre el gobierno y el Grupo Clarín— haría pensar que estos medios deberían de estar en deuda. Sin embargo, y más allá de puntuales excepciones, durante los años de democracia el sistema de medios ha mostrado un alto grado de independencia del poder político.

Por otra parte, la preocupación respecto de la concentración de medios responde al interés en garantizar la independencia de los medios del poder económico. En este punto, la evaluación del período democrático en la Argentina muestra, aun siendo optimistas, un balance de claros y oscuros. La transición a la democracia estuvo acompañada por la creación de nuevos me-

---

<sup>4</sup> Un ejemplo de esta situación se dio con los salvatajes de los gobiernos de Duhalde y Kirchner en 2002 y 2003 a importantes empresas de medios, eximiéndolas de la aplicación del *cramdown* de la ley de quiebras. Ver Becerra y Mastrini (2009).

dios, aunque el Estado mantenía el control de la gran mayoría de los canales de televisión y de las emisoras radiales. A pesar de los nuevos medios que entraron al sistema en los años ochenta, el sector de medios privado se hallaba concentrado en manos de unos pocos grupos, cuyo dominio del mercado era limitado por la cantidad de medios públicos. Con las privatizaciones de fines de los ochenta y comienzos de los noventa, el sistema de medios pasó a estar aún más concentrado, y esta tendencia se profundizó con el correr de los años y el surgimiento de nuevas tecnologías que cambiaron la configuración de las empresas mediáticas (canales de cable, Internet, telefonía fija y móvil, etcétera).

En este punto es ineludible hacer referencia a la confrontación que viene sosteniendo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner con el Grupo Clarín. Tras años de relaciones más que cercanas, que llevaron por ejemplo a la medida tomada durante los últimos días del gobierno de Néstor Kirchner que le permitió a Clarín tomar control absoluto del mercado de cable fusionando Multicanal y Cablevisión, la relación se enfrió considerablemente a partir de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner<sup>5</sup>. Tras múltiples confrontaciones durante el conflicto con el campo en marzo de 2007, la relación entre el kirchnerismo y el Grupo Clarín terminó por romperse en las elecciones legislativas de 2009 que marcaron la primera derrota electoral del kirchnerismo (Kitzberger, 2012). En el período poselecciones, pero antes de perder el control absoluto de ambas cámaras legislativas —aunque no la mayoría— el kirchnerismo propuso y logró aprobar una nueva ley de medios audiovisuales que reemplazaba la ley vigente que databa de los años de dictadura. Esta ley estaba destinada, según sus impulsores, a desconcentrar el mercado mediático, facilitando la entrada de nuevo inversores, medios comunitarios y asociaciones sin fines de lucro (“La madre de todas las batallas es una nueva ley de radiodifusión”, en *La Nación*, 13/04/2008). La nueva ley forzaba a conglomerados mediáticos a deshacerse de buena parte de sus licencias, al punto que el Grupo Clarín debía pasar de tener 300 licencias a 24. El trámite de la ley se judicializó rápidamente y su aplicación sigue siendo disputada, en especial por el Grupo Clarín, que desde entonces se ha ubicado en las antípodas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Al margen de la discusión sobre la legalidad y el potencial impacto de la nueva ley, el sistema de medios en la Argentina ha mostrado altos y crecientes niveles de concentración en la propiedad de medios durante el período democrático. El potencial impacto de la estructura propietaria sobre la calidad del sistema de medios y sus consecuencias sobre el debate

---

<sup>5</sup> Ver Mochkofsky (2011).

político son temas que han sido debatidos largamente, pero que aún no han recibido un tratamiento sistemático. Por ende, se suele presuponer que menores niveles de concentración de medios —o, si uno toma una postura contraria, una menor injerencia del Estado en el mercado mediático— están automáticamente asociados a un sistema de medios de mayor calidad. Sin embargo, la propiedad de los medios sólo tiene efectos mediatos sobre la política y la calidad de la democracia, y esta conexión no ha sido hasta ahora empíricamente evaluada<sup>6</sup>.

Por este motivo, y sin desmerecer la importancia de un enfoque sobre la concentración y propiedad de los medios, este texto plantea que otro eje interesante para analizar el impacto político de los medios es el nivel de polarización mediática. Conceptualmente, la polarización implica la existencia de dos o más visiones alternativas y relativamente consistentes que se contradicen en sus elementos más importantes. La polarización implica entonces cierta homogeneidad dentro de los medios que se hallan en contraposición. En el caso argentino, y sobre todo en medios gráficos, esta homogeneidad es posible dada la falta de separación (“pared invisible”) entre las opiniones editoriales y las columnas de noticias. Es decir que la cobertura de noticias y la voz editorial de los medios suelen estar conectadas, lo que afecta no sólo el contenido de las noticias, sino también el tono y espacio que se le da a ciertas noticias. Otro factor que promueve la polarización mediática en la Argentina es el carácter de los medios públicos. En otros países se pretende que los medios públicos no tengan un sesgo progobierno y sean, en cambio, independientes con el fin de ofrecer cobertura balanceada de noticias que no dependa de anunciantes, potencialmente generando una población más y mejor informada que mejore el proceso democrático (Soroka et al., 2012). Lejos de este ideal —que parece cumplirse sólo en los casos de Noruega, Japón y Canadá—, los medios públicos en la Argentina suelen ser notoria y explícitamente progobierno. La justificación que suele escucharse en los propios medios públicos es que la posición progobierno es necesaria para contrapesar el fuerte sesgo opositor de los medios de mayor alcance —típicamente, el Grupo Clarín—. Independientemente de su origen (¿los medios públicos —y los privados que simpatizan con el gobierno— se paran en la vereda contraria por el sesgo inicial de los medios opositores o viceversa?), es difícil objetar el hecho de que la polarización de los medios se ha tornado evidente en los últimos años.

Es importante distinguir el fenómeno de la polarización mediática de la noción de sesgo, que tiene otras implicancias. Para empezar, la referencia a

<sup>6</sup> Lo cual es entendible, dado que la ley aún no ha sido aplicada.

un sesgo en los medios supone la posibilidad de que exista tal cosa como la objetividad o falta de sesgo en la cobertura mediática, lo que lleva una fuerte carga normativa y plantea problemas teóricos y empíricos de difícil resolución (Hackett, 1984). Por otro lado, una evaluación negativa de ciertos medios como sesgados en contra del gobierno lleva a la confusión con la existencia de “periodismo crítico,” noción a la que suele dársele una connotación positiva. De esta manera, el análisis de sesgo es empíricamente complejo y tiene consecuencias no del todo claras. En cambio, la noción de polarización es empíricamente manejable, y sus consecuencias son, como se discute a continuación, en algún punto más productivas para entender el impacto político del sistema de medios.

¿Cuáles son las consecuencias políticas de la polarización mediática imperante en la Argentina? En un contexto en el que la proliferación de avances tecnológicos otorga a la población opciones a la hora de elegir medios de comunicación (Prior, 2007), las personas suelen alinear su consumo de medios con su visión ideológica o partidaria: aquellos que simpatizan con el gobierno actual son más propensos a consumir medios progobierno, mientras que aquellos que se oponen al gobierno suelen elegir medios opositores. En la medida en la que esto sucede (no hay en este momento evidencia empírica que pueda evaluar esta suposición en el contexto argentino), las personas reciben un eco de sus propias creencias y opiniones, y consecuentemente evitan exponerse a información disonante que vaya en contra de sus opiniones políticas (Levendusky, 2013). A su vez, la cobertura polarizada suele criticar duramente la opinión contraria, generando que la audiencia se vuelva más reacia a considerar la posición contraria como legítima. Por ende, la polarización mediática puede llevar a una mayor polarización en la sociedad y en la esfera política (Sunstein, 2009), lo que puede tener efectos retroactivos que terminen por profundizar esta polarización a distintos niveles.

El argumento respecto de los efectos negativos que acompañan la aparentemente creciente polarización mediática en Argentina requiere, por supuesto, un análisis empírico que excede el marco de este texto pero que sería importante emprender. En este sentido, sería interesante poder evaluar dos preguntas principales. Por un lado, ¿cuál es el nivel de polarización mediática en la Argentina y cómo ha cambiado a través del tiempo? Y por el otro, ¿cuál es el efecto de la polarización mediática sobre la polarización política de la población? Las respuestas a estas preguntas permitirían entender y evaluar las consecuencias políticas de la polarización mediática, que aquí se presumen negativas.

¿Hasta qué punto la transición y consolidación democrática argentina vino acompañada de mayor diversidad e independencia mediática?

Los desafíos en el cumplimiento de esto que llamé en un principio la “promesa democrática” han ido mutando con el paso del tiempo. En ese contexto, este texto identifica tres ejes para analizar la relación entre los medios y la democracia en Argentina. En cuanto al primer eje, relativo a la libertad de prensa y expresión que constituyen desafíos clave en los primeros años de democracia, Argentina logró de forma relativamente rápida garantizar hasta cierto punto estos derechos esenciales —a pesar de recientes y recurrentes acusaciones ligadas a medios que se hallan en las antípodas del gobierno actual ([www.clarin.com/politica/Duro-informe-SIP-libertadArgentina\\_0\\_1015098505.html](http://www.clarin.com/politica/Duro-informe-SIP-libertadArgentina_0_1015098505.html))—. En cuanto al segundo eje de discusión, la estructura propietaria de los medios y su impacto sobre la independencia de los medios de poderes políticos y económicos, la conclusión es tentativa y plagada de claroscuros. A pesar de repetidos y diversos intentos por parte de la clase política de controlar el debate mediático, la cobertura de diversos eventos con impacto negativo para el gobierno de turno a lo largo de los últimos 30 años de democracia demuestra un cierto grado de independencia de los medios respecto del gobierno. Por otro lado, la consistente y hasta creciente concentración de medios en el país sugiere que ciertos intereses económicos tienen una desigual capacidad de comunicar sus ideas y darle forma al debate público. En este sentido, y como sucede en muchos otros países, los medios no parecen ser independientes del poder económico. Finalmente, en cuanto al tercer eje de análisis, la polarización mediática, el balance provisorio es pesimista. Más allá de la necesidad de un mayor enfoque de investigación académica de carácter empírico sobre estos temas, la breve discusión que antecede sugiere que la creciente polarización —impulsada tal vez intencionalmente por ciertos actores políticos (Waisbord, 2013) y por elementos propios al sistema de medios argentino tales como la homogeneidad de la mayoría de los medios privados y el carácter progobierno de los medios públicos— tiene potenciales efectos negativos no sólo sobre la calidad del debate público sino también sobre el mismo carácter del debate, que pasa a definirse de forma maniquea, reduciendo el espacio para la negociación y transformando el debate público en una yuxtaposición de voces disonantes que hablan una encima de la otra sin escucharse.

## Bibliografía

Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Institute (2005). *Buying the News: A Report on Financial and Indirect Censorship in Argentina*, Nueva York, Open Society Institute.

- Becerra, Martín y Guillermo Mastrini (2009). *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo.
- Blaustein, Eduardo y Martín Zubieta (1998). *La prensa argentina bajo el Proceso*, Buenos Aires, Colihue.
- Cao, Horacio (2005). "El sistema político regional de las provincias periféricas durante los '90", en *Realidad Económica*, N° 216.
- De Arriba, Alberto (1998). "Prisioneros del silencio", en Blaustein, Eduardo y Martín Zubieta, *La prensa argentina bajo el Proceso*, Buenos Aires, Colihue.
- Gervasoni, Carlos (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Hackett, Robert (1984). "Decline of a Paradigm? Bias and Objectivity in News Media Studies", en *Critical Studies in Mass Communication*, Vol. 1, N° 3.
- Kitzberger, Philip (2012). "The Media Politics of Latin America's Leftist Governments", en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 4, N° 3.
- Levendusky, Matthew (2013). *How Partisan Media Polarize America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Mochkofsky, Graciela (2003). "El feudo austral: Santa Cruz", en *La Nación*, enero.
- Mochkofsky, Graciela (2011). *Pecado original: Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder*, Buenos Aires, Planeta.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullell (eds.) (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens.
- O'Donnell, María (2007). *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, Buenos Aires, Planeta.
- Prior, Markus (2007). *Post-Broadcast Democracy. How Media Choice Increases Inequality in Political Involvement and Polarizes Elections*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ruiz, Fernando (2009). "Indicadores de periodismo y democracia en América Latina", Cadaf-Universidad Austral, disponible en: [www.kas.de/wf/doc/kas\\_6012-1522-4-30.pdf?080505192607](http://www.kas.de/wf/doc/kas_6012-1522-4-30.pdf?080505192607).
- Soroka, Stuart, Blake Andrew, Toril Aalberg, Shanto Iyengar, James Curran, Sharon Coen, Kaori Hayashi, Paul Jones, Gianpetro Mazzoleni, June Woong Rhee, David Rowe y Rod Tiffen (2012). "Auntie Knows Best? Public Broadcasters and Current Affairs Knowledge", en *British Journal of Political Science*, Vol. 43, N° 4.
- Sunstein, Cass (2009). *Going to Extremes: How Like Minds Unite and Divide*, Nueva York, Oxford University Press.
- Waisbord, Silvio (2000). *Watchdog Journalism in South America: News, Accountability, and Democracy*, Nueva York, Columbia University Press.
- Waisbord, Silvio (2013). *Vox populista. Medios, periodismo, democracia*, Buenos Aires, Gedisa.

Manuel Balán

Wiñazki, Miguel (1995). *El último feudo. San Luis y el caudillismo de los Rodríguez Saá*, Buenos Aires, Temas de Hoy.

**Palabras clave**

medios de comunicación – democracia – polarización – libertad de prensa – independencia de los medios

**Key words**

media – democracy – polarization – freedom of the press – independent media



*Notas*



## Conferencia inaugural del XI Congreso Nacional de Ciencia Política

**LILIANA DE RIZ**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

[liliana.deriz@fibertel.com.ar](mailto:liliana.deriz@fibertel.com.ar)

Quiero agradecer, apreciados colegas, la distinción que me otorga SAAP al invitarme a dar esta presentación inaugural en este XI Congreso Internacional de Ciencia Política. No es sólo agradecimiento, es también una alegría particular constatar la continuidad de los congresos, ya en el undécimo encuentro, la diversidad de temas y de perspectivas que reúne y el espacio que abre para compartir con colegas nuestras certezas y nuestras perplejidades. Mucho se ha logrado desde los tiempos en que esta organización era sólo un proyecto y felicito a los organizadores de este encuentro. Celebro, pues, esta ocasión de pensar juntos en momentos en que la política cambia en un mundo en cambio veloz, y como lo pensaba Tocqueville, “un mundo nuevo exige una ciencia política nueva”. El desafío ante la transformación a escala civilizatoria en que vivimos, en un mundo en el que la política —que nunca abandonó la violencia en Occidente— regresa como religión, es necesario pensar las categorías con las que la ciencia política aborda el análisis de la realidad.

Quiero comenzar evocando aquí la conferencia de Dahrendorf a la que asistí en 1991, en ocasión del doctorado honoris causa que le concediera la Universidad de Bolonia. En la conferencia titulada “La revolución democrática o el uso de la ciencia política” decía Dahrendorf que le habría gustado que cada mañana al encender la TV un meteorólogo sociopolítico anunciara las zonas de alta presión en el mundo, los temporales en ciernes, los nubarrones, las corrientes de aire frío que avanzaban sobre Europa... La caída del muro en 1989 había sorprendido a todos y él se lamentaba de que no hubiera una ciencia política en grado de advertirnos en qué condiciones políticas emerge la protesta... y nos decía: la manzana cayó, vimos caer manzanas, pero desconocíamos la ley de gravedad...

Hoy las multitudinarias y sorpresivas movilizaciones de los indignados en distintas capitales del planeta tomaron de sorpresa a los estudiosos del cambio social y político y no sólo a los gobiernos. Como nos recuerda el hispanista Pierre Vilar, no importa quién encendió la mecha, importa la intensidad del combustible... ¿por qué hay que recurrir a las calles?

Donde hubo progreso social, no trajo aparejada la paz social y a diferencia de la tesis de *El Antiguo Régimen y la revolución* de Tocqueville, las expectativas

no realizadas estallan y la indignación reclama cambios, no una revolución: reclama democracia real, ya. La sorpresa más reciente ocurre en Brasil donde el 75 por ciento de su población apoya la protesta, a pesar de que un 74 por ciento dice estar en buena situación económica. Una protesta a la que se agrega el movimiento obrero organizado que reclama pero no cuestiona a la Presidente. Brasil es un laboratorio político y social hoy... manzanas caen, falta encontrar la ley de gravedad... En el futuro nos esperan nuevos episodios difíciles de anticipar. Internet ha transformado la política. La política en movimiento nos depara futuras sorpresa. Tenemos mucho que aprender.

Las tecnologías de la información y la comunicación posibilitan una vigilancia democrática impensable en otras épocas de asimetría informativa. Vivimos en sociedades de redes, de los “*tuits* en Twitter”, por los teléfonos celulares, sin intermediación de partidos ni organizaciones y, consecuentemente, sin líderes visibles, sin manifiestos, panfletos, tribunas ni tribunos. Correlativamente, los blancos de las protestas son difusos y por lo pronto no ponen en el banquillo al poder constituido ni abordan cuestiones macroeconómicas, lo que no quiere decir que esos aspectos no alimenten la irritación popular.

Este es un fenómeno que devuelve actualidad al pensamiento de Ostrogorski (si hay ex alumnos míos entre ustedes recordarán como suelo machacar con la lectura de este autor, con y contra Ostrogorski, como debemos hacerlo con los clásicos). En su único libro, *Democracia y partidos políticos*, publicado en 1902, casi una década antes de que apareciera el otro gran clásico del estudio de los partidos políticos, el libro de Michels, están vigentes las avenidas a recorrer para comprender las dificultades de la organización de la democracia en nuestras sociedades. Su temprano hallazgo respecto de la distancia que separa a la teoría de la democracia de las prácticas democráticas, su crítica al funcionamiento de los partidos como máquinas burocráticas, avanzan en la previsión de las tendencias que habrán de desplegarse a lo largo del siglo XX en las viejas y nuevas democracias —en las que las malas costumbres cuentan más que la ley (Tocqueville *dixit*)—. La solución que propone Ostrogorski —devolver la política a la sociedad civil— bajo la consigna “muera el partido, viva la liga” se asemeja a las consignas actuales, sólo que ahora las ligas son virtuales... una suerte de democracia de redes *avant la lettre*... Democracia de redes en sociedades desiguales en las que, por cierto, no todos los ciudadanos tienen los mismos recursos para participar. Beppe Grillo en Italia es el paradigma de esta propuesta que rechaza la democracia de partidos en nombre de una *vita activa* (en el sentido de Cicerón y de Hannah Arendt) y del combate contra la corrupción. Gracias a esa convicción, el actual gobierno de centro izquierda queda a merced del humor de Berlusconi.

¿Son los ciudadanos o los partidos los que hacen la diferencia? Viejo nuevo dilema, ¿es la virtud de los ciudadanos o la arquitectura de las instituciones como lo quería el republicanismo moderno? Montesquieu nos recuerda que hasta la virtud debe ser regulada. Desde inicios de los '80 asistimos a un *revival* fecundo de los temas de la filosofía política, de la interrogación sobre los fundamentos del orden justo, sobre el totalitarismo y en particular sobre la democracia, sobre su vigencia, sus promesas cumplidas e incumplidas. Alimentar este debate es una herramienta indispensable para combatir a quienes defienden utopías regresivas que celebran la voz del que manda y se apropia de la pluralidad de las voces.

La cuadratura del círculo reside hoy en la búsqueda de la convergencia entre formas organizadas de participación popular en decisiones públicas, en el control del ejercicio del poder y el fortalecimiento de las instituciones republicanas en sociedades de redes. No parece haber otra solución para los males de nuestras instituciones republicanas que una revigorización de su carácter republicano, como lo recordó Emilio de Ípola en una ponencia reciente.

Permítanme asumir que tres son los ejes indispensables para definir una democracia republicana como régimen político: la renovación pacífica de los gobernantes, el control del ejercicio del poder y el dar la voz del soberano. Esa voz no se reduce al voto sino que se abre a todas las formas organizadas de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. Entre todos los instrumentos de participación política, el voto es el más igualitario, otros mecanismos de participación privilegian a quienes tienen más recursos para participar. Delegamos en quienes gobiernan y los gobiernos deben ser capaces de gobernar y los gobernantes, responsables por sus acciones. Si esta distancia se cuestiona, si el gobierno encarna al pueblo autorizado por una mayoría de turno, no nos quedan argumentos para oponernos a la democracia plebiscitaria —o delegativa— que se encarna en los viejos y nuevos populismos que a derecha y a izquierda tienen sus defensores. Como hace cuatro décadas Helio Jaguaribe lo definiera, el populismo es un modo de ejercer el poder sin mediaciones, que reparte premios y castigos según el criterio del que manda.

La crisis de representación es ante todo el cuestionamiento a la mala praxis de los gobiernos, del prebendarismo y el clientelismo. El mal manejo de la gestión pública, la corrupción sistémica y la falta de una estrategia económica consecuente con los desafíos de un mundo globalizado, lo pagamos todos con la hipoteca del futuro. Esa crisis de representación es también inseparable de la desorientación de las dirigencias en un mundo que cambia a gran velocidad y nada de lo que esperábamos que ocurra, ocurre —como alguna vez definió Foucault al posmodernismo—. La experiencia

nos enseña que la democracia no está hecha siempre por demócratas, sino por jacobinos y férreos aparatos, defendida por leyes de excepción y sostenida por una opinión pública que cuestiona a los partidos, pero especialmente a aquéllos en los que hay crítica y libertad de expresión.

Asistimos a procesos de disolución de las identidades partidarias. El gobierno socialista en España fue el ejemplo esgrimido para afirmar que se borran las diferencias entre las políticas de izquierda y derecha. Sin embargo, para muestra no basta un botón. La alternancia permite hacer visibles las continuidades y las rupturas en cada caso, es decir las diferencias en la política pública de las orientaciones partidarias del PSOE y el PP. En Chile, más cerca nuestro, la nostalgia por los partidos que precedieron al retorno de la democracia —Tomás Moulián mostró cómo se disolvieron viejos clivajes en el espectro partidario chileno agrupado en dos bloques— contrasta con lo ocurrido tras la alternancia y el eventual retorno de Bachelet hoy. Viejos clivajes cobran vitalidad. Derecha e izquierda siguen ordenando el arco partidario chileno. La dificultad del sistema político argentino es que sólo tiene breves interregnos para el dominio de un movimiento político atrapa todo. Como dice Bernard Manin, la libertad democrática no consiste en obedecerse únicamente a uno mismo, sino en obedecer a alguien en cuyo lugar puede encontrarse uno mañana.

En nuestras democracias persiste una tradición de divorcio entre la lucha social y la lucha política, todavía hay quienes separan, como en los años '70, la democracia sustantiva de formal, o los que proclaman a la democracia participativa como forma superior a la representativa. No me cabe duda de que la democracia tiene que ver con la justicia. Charles Tilly supo expresarlo bien: la democracia es la esperanza de que el día de mañana llegará y todos tendrán su oportunidad. Cuánta miseria tolera la democracia, se preguntó Tocqueville y cuánta desigualdad, agregamos hoy. Un componente ineludible de cualquier postura republicana es la incorporación de los sectores excluidos, a los dejados de lado por el Estado, como ciudadanos plenos. Esto significa, en primer lugar, el reconocimiento de su calidad de sujetos de derecho, y la asunción de una obligación colectiva respecto de condiciones de vida, de salud y de educación básicas para todos los habitantes.

¿Cómo se transforma la democracia representativa en esta era digital sin perder su dimensión republicana? Pregunta para la que la ciencia política no tiene aún respuesta.

Los ciudadanos no pueden decidirlo todo, pero pueden controlar todo, pueden ejercer su poder de veto, como lo señala Pierre Rosanvallon. Asistimos al fin de los partidos como los conocimos, al fin de un ciclo político asociado a las formas del Estado de bienestar; al fin de la democracia de

equilibrio en la que partidos, sindicatos y organizaciones intermedias configuraron las denominadas democracias de integración. Sin embargo, los partidos siguen siendo organizaciones indispensables para competir por el poder y sostener gobiernos. Acaso puede un movimiento de opinión subordinado a un liderazgo dar continuidad y estabilidad a las políticas públicas: la opinión es volátil —si seguimos sus oscilaciones—, la política resulta en un *stop and go* como advertía Schumpeter. Los líderes también son flotantes. Soy renuente a la proliferación de adjetivos para caracterizar subespecies de democracia demasiado volátiles. Prefiero analizar las democracias sin adjetivos para no obturarme de entrada la comprensión de los problemas. Hoy estamos desbordados por la profusión incesante de datos. A la vez, creo que aún comprendemos poco los procesos sociales y políticos.

Por último llegó el momento de decir algo sobre mí. Mi trayectoria encierra una biografía y como toda biografía puede convertirse en un problema conceptual. Es también la historia de una generación formada en este país en los años sesenta con grandes maestros como Mario Bunge, Tulio Halperín, José Luis Romero, Gino Germani... No me olvido la indignación con la que Mario Bunge denunciaba entonces cómo los conservadores se habían apropiado de la palabra liberalismo y reivindicaba la asociación tradicional entre liberalismo y progresismo. Yo me formé en el campo de la sociología —sociología política era entonces— a comienzos de la década del '60, tras cursar el tronco básico de las materias de filosofía —y tuve el privilegio de tener a Oscar Terán y a Emilio de Ípola como compañeros—. Fui alumna y asistente de investigación de Gino Germani en el Departamento de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Salí del país con el golpe de Onganía y compartí en la Cepal de Santiago de Chile diálogos con Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, Aníbal Pinto, Aníbal Quijano y más tarde, Jorge Graciarena. La Cepal de fin de los sesenta era un centro de pensamiento que irradiaba a toda la región con personajes como Medina Echeverría. Regresé un período breve al país, a una universidad en la que la idea de que todo era política comenzó a impregnarlo todo y entonces importaba más lo que un intelectual hacía que lo que sabía.

En el México de la década del setenta al que llegué después del golpe de Estado que derrocó a Pinochet en Chile, Pablo González Casanova seguía siendo uno de los intelectuales críticos más importantes y su libro *La democracia en México* era una obra de referencia obligada. ¿Por qué la locomotora de la revolución mexicana se había detenido, por qué no se rebelaban los mexicanos ante la explotación y el colonialismo interno?, ¿qué reformas eran necesarias para revivir las metas de la revolución? El hilo conductor de los debates era la construcción de sociedades más justas desde distintas perspectivas. La economía, la sociedad y la política eran dimensiones

necesarias para pensar los problemas que aquejaban a nuestras sociedades. El compromiso con el conocimiento útil para el cambio social animaba los trabajos. La formación generalista y la diversidad de temas caracterizó a una generación inquieta que, como la mía, vivió los años del exilio como una oportunidad de pensar con amplitud de miras en centros que reunieron a intelectuales de toda la región. América Latina era entonces mucho menos diversificada que hoy y con menor autonomía.

Con el fin de las dictaduras en los años '80 y los desafíos que planteó la transición democrática, la ciencia política comenzó a ocupar el lugar que la sociología tuvo en las décadas previas, sea bajo el paradigma de la sociología de la modernización o luego, el de la dependencia. La importancia del régimen político, de las instituciones, de la organización de la democracia impulsó estudios pioneros de transiciones para reflexionar sobre articulación de las masas y la política —relación subestimada en el paradigma de la dependencia y en las visiones románticas de las masas—. Daniel Levine produjo entonces un texto clave —"Paradigm Lost: From Dependency to Democracy" (1988)— señalando la subestimación del papel de los partidos políticos en ese paradigma. Recordar esto devuelve la actualidad del pensamiento de Germani, en cuyas fuentes volvemos a incursionar. Los partidos, los sistemas electorales, las formas de Estado, fueron y siguen siendo mis temas de investigación. La relación con Dieter Nohlen me abrió un amplio espectro de temas.

Este congreso reúne trabajos dedicados al análisis de casos nacionales, estudios de política comparada, nacionales y subnacionales, análisis de las democracias realmente existentes, de las relaciones internacionales, de la opinión pública. El desplazamiento de enfoques ensayísticos, predominantes en los años '70, hacia estudios empíricos con mayor sofisticación estadística y pluralidad de enfoques y métodos, produjo gran cantidad de conocimientos y modeló el perfil profesional de los politólogos. Se ha avanzado respecto de los debates iniciales acerca de presidencialismo versus parlamentarismo que marcaron los estudios en los '80 y Estado versus mercado en los '90. La organización del Estado, federal/unitaria, los sistemas electorales y de partidos, las tradiciones culturales, se enriquecieron con los estudios de historia política y el diálogo fecundo con el derecho. Los estudios comparados y la incorporación de enfoques de las relaciones internacionales completan los cambios.

No cabe duda de que la ciencia política, como cualquier ciencia, debe interrogar la realidad, hacer emerger a la superficie aquello que permanece oculto y fijar nuevas metas a la investigación. Para llevar a cabo esta tarea, es preciso ser menos sensibles a las modas y estar más atentos hacia los interrogantes que plantea la realidad, siempre esquiva para ser encasillada

Liliana De Riz

en los moldes de un solo enfoque. También es preciso tener presentes de los peligros que Giovanni Sartori advirtió en su célebre artículo “Comparación y método comparado”, no sólo para no caer en el dilema del “perro-gato”, sino también para no perder el *logos* ante la proliferación de las estadísticas y poder descubrir las “leyes de la gravedad”.



## **La (ciencia) política avanza. El XI Congreso Nacional de Ciencia Política en Paraná\***

**FACUNDO CRUZ**

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

cruzfacu@gmail.com

Los científicos políticos hemos dedicado grandes cantidades de horas, hojas, apuntes, libros, clases y seminarios al estudio de las instituciones. Nos hemos preocupado por entender cómo funcionan, cómo se asientan, cómo se estructuran y —sobre todo— por qué persisten a lo largo de los años. Y hemos llegado a cierto grado de consenso al entender que una institución, sea una norma o una organización, se asienta cuando se le infunde valor; se adopta como propia y perdura en el tiempo. Como bien mencionara la muy citada referencia a Huntington (1996: 23), logramos institucionalizar a través del “proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos”.

Pero no nos hemos quedado en la teoría y el análisis. No nos limitamos a estudiar los procesos de institucionalización sino que hemos avanzado en su puesta marcha: hemos podido aplicarlos en la consolidación de la Ciencia Política en Argentina (con mayúsculas). El XI Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en movimiento. Estados, democracia y diversidades regionales” celebrado en Paraná, Provincia de Entre Ríos, entre el 17 y el 20 de julio del corriente fue una nueva y mejorada muestra de los avances de la disciplina en el país.

Desde la Sociedad Argentina de Análisis Políticos (SAAP), organización sin fines de lucro que nuclea a los politólogos y profesionales de la disciplina en Argentina, se ha impulsado la celebración de los congresos nacionales cada dos años, intentando extender esta consolidación a todos los puntos del país. Siempre en colaboración con las universidades nacionales y/o privadas y las respectivas comunidades académicas locales. En esta última oportunidad, la participación de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)

---

\* El autor agradece a María Paula Bertino, Yanina Bocanera y Gustavo Dufour —Pro Tesorera de la SAAP, Coordinadora General del XI Congreso Nacional y Tesorero de la SAAP, respectivamente— por facilitar la información a partir de la cual se pudo elaborar el presente artículo. También agradece a Carlos Gervasoni, Miguel De Luca y Santiago Rotman, cuyos artículos sobre congresos anteriores sirvieron de inspiración para desarrollar estas líneas. Las opiniones, errores y eventuales omisiones son, sin embargo, responsabilidades del primero.

fue un factor clave y determinante para que el encuentro resultara un absoluto y rotundo éxito.

Vale la pena, entonces, el intento de análisis. En estas líneas intentaremos destacar algunos puntos importantes del XI Congreso, enfatizando en los avances que se han logrado para el estudio y el crecimiento de la ciencia política, y planteando algunos desafíos sobre el final.

### **El XI Congreso Nacional de Ciencia Política: crecimiento y consolidación de la disciplina**

Como bien ha destacado Rotman (2010 y 2012) la celebración de los congresos bienales de ciencia política han oficiado como el espacio de exposición y debate por excelencia para los científicos sociales, tanto de las provincias del interior argentino como de vecinos regionales e internacionales. Esta fortaleza y consolidación institucional también ha sido destacada por otros especialistas en el estudio sobre el desarrollo de la ciencia política en Argentina (Bulcournf y D'Alessandro, 2002; Abal Medina, Leiras y D'Alessandro, 2005).

Esta institucionalización bien ha respetado una de las máximas huntingtonianas: la estabilidad en el tiempo. Observando la Tabla 1 podemos apreciar cómo la celebración de los congresos nacionales ha sido una constante respetada a lo largo de los años desde comienzos de los '90.

Las actividades del XI Congreso Nacional de Ciencia Política se realizaron en la sede de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), alojada en Paraná, capital de la provincia de Entre Ríos. No es menor que se haya realizado en una ciudad caracterizada por la calidez de su gente, el rico patrimonio histórico y cultural propio del centro de la ciudad y la belleza de su costa ribereña (SAAP, 2013). Cabe mencionar el temor que existía entre los organizadores del congreso en torno a la posibilidad de desborde del río Paraná (que tan bien viste a la ciudad) y el potencial de crisis que eso podía generar previo al inicio del encuentro o mismo durante su desarrollo. No era un temor menor: el X Congreso había sufrido la furia del volcán Puyehue, cancelándose una importante cantidad de actividades y provocando la ausencia de importantes invitados internacionales. Sin embargo, en esta oportunidad las ventajas climáticas fueron favorables y consideradas con la ciencia política argentina.

**Tabla 1**  
Congresos nacionales de ciencia política organizados por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)

Número	Año	Ciudad	Título
<b>I</b>	1993	Huerta Grande	El malestar en la democracia
<b>II</b>	1995	Mendoza	Globalización, entre el conflicto y la integración
<b>III</b>	1997	Mar del Plata	Democracia, reforma económica y cuestión social
<b>IV</b>	1999	Buenos Aires	Desempeño institucional y control democrático a fines de siglo
<b>V</b>	2001	Río Cuarto	La primacía de la política. Ética y responsabilidad de los actores sociales y políticos
<b>VI</b>	2003	Rosario	La política en un mundo incierto: representación, gobernabilidad democrática e inclusión social
<b>VII</b>	2005	Córdoba	Agendas regionales en escenarios de conflicto
<b>VIII</b>	2007	Buenos Aires	¿Hacia dónde va la Argentina? Inserción internacional, calidad institucional y nuevas representaciones
<b>IX</b>	2009	Santa Fe	Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder
<b>X</b>	2011	Córdoba	Democracia, integración y crisis en el nuevo orden global: tensiones y desafíos para el análisis político
<b>XI</b>	2013	Paraná	La política en movimiento. Estados, democracia y diversidades regionales

Fuente: Elaboración Propia en base a Gervasoni (1997, 1999 y 2002), De Luca (2006), Rotman (2010 y 2012) y SAAP ([www.saap.org.ar](http://www.saap.org.ar)).

Como puntos destacados del XI Congreso, cabe mencionar algunos importantes. En primer lugar, se superó ampliamente la convocatoria de asistentes respecto de encuentros anteriores, estando muy cerca de los 2.000 concurrentes a un congreso nacional de ciencia política. Incluso, los asistentes representaron las más variadas procedencias nacionales e internacionales. Fue muy valioso presenciar el intercambio entre colegas de distintas provincias con pares de Uruguay, Brasil, México, Chile, Venezuela y España, por mencionar algunos ejemplos. Es precisamente a partir de estos encuentros e intercambios entre científicos sociales que se da la “infusión de valor” a la ciencia: ese agregado valorativo que mantiene activa la disciplina. La Tabla 3 ofrece un detalle de la procedencia de los asistentes al XI Congreso, mostrando un aumento de los concurrentes nacionales pero, sobre todo, de los internacionales.

En segundo lugar, la concurrencia de invitados y conferencistas internacionales de primer nivel se mantuvo como norma de estos encuentros. Entre los más de 40 profesores e investigadores extranjeros y argentinos resi-

dentes en el exterior, hay que destacar a Philippe C. Schmitter<sup>1</sup>, Manuel Alcántara Sáez, David Altman, Daniel Chasquetti (cuatro fieles concurrentes de los congresos nacionales), Scott Morgenstern, Octavio Amorim Neto, Adolfo Garcé, Rossana Castiglioni, Leticia Pinheiro, Francisco Panizza, Lucio Renno, William Connell, Franklin Martins, Fernando Mayorga, Massimiliano Andretta, Pierre Ostiguy, Víctor Alarcón Olguín, Miguel Saralegui Benito, José Carreño Carlón, Freddy Mariñez Navarro, José Francisco Viacava Gatica, Juan Ignacio Criado, Claudia Heiss y Rafael Piñero Rodríguez. Estos dos últimos, cabe mencionar, reforzaron los lazos internacionales de la disciplina: ambos representan a las comunidades politológicas de sus respectivos países, Chile (la primera) y Uruguay (el segundo). Entre los argentinos residentes en el exterior pudimos contar con los excelentes aportes de Ernesto Calvo, Flavia Freidenberg, Andrés Malamud, Juan Pablo Micozzi, Gabriel Negretto, Diego Rossello, Javier Franzé, Gonzalo Rojas, Javier Amadeo, Gabriel Vitullo, Javier Vadell (también fieles seguidores), Tulia Falleti, Isabella Alcañiz, Jorge Godin, Débora Loppreite, Margarita Batlle, Marcelo Barbuto, por destacar algunos. A esos nombres de primer nivel acompañaron profesores e investigadores residentes en el país de las más variadas especialidades y áreas de estudio, entre los cuales se puede mencionar a Luis Tonelli, Liliana De Riz, Miguel De Luca, Atilio Borón, Graciela Fernández Meijide, María Matilde Ollier, Natalio Botana, Oscar Oszlak, Roberto Gargarella, Luis Alberto Romero, Guillermo Schweinheim, Marcelo Leiras, Marcelo Escolar, Lucas González, Diana Tussie, Laura Golbert, Germán Lodola, Javier Zelaznik, Fabián Repetto y Roberto Russell, entre otros.

Es importante mencionar que el aporte de estos especialistas no se centró únicamente en la presentación de ponencias y trabajos de investigación, sino que también coordinaron mesas, organizaron paneles, presentaron libros propios y ajenos, y participaron de los distintos simposios que se celebraron en esos días. De modo que el intercambio se dio en un marco de amistad y excelente predisposición entre todos los colegas politólogos.

Un tercer punto a destacar es otra máxima de los congresos nacionales: la posibilidad de que estudiantes de licenciatura de distintas áreas de la ciencia política puedan exponer sus trabajos. Desde el III Congreso Nacional ha sido una constante de estos encuentros la concurrencia masiva de alumnos y estudiantes de distintas partes del país para participar de paneles como expositores de trabajos individuales o colectivos<sup>2</sup>. En esta oportuni-

---

<sup>1</sup> Quien, al igual que en otras oportunidades, fuera partícipe de una anécdota muy interesante en una de las mesas del simposio "A 500 Años de El Príncipe de Nicolás Maquiavelo" coordinada por el Prof. Tomás Várnagy. El detalle queda a cargo de los testigos presenciales.

<sup>2</sup> El incentivo para que concurren estudiantes de grado tuvo su acompañamiento institucional. La SAAP otorgó 12 becas económicas a estudiantes de distintas universidades

dad se mantuvo el crecimiento constante de paneles de estudiantes, superando las 30 mesas del encuentro anterior. Mención no menor: varios asistentes al congreso coincidieron en la buena calidad y el alto nivel de las ponencias presentadas. Esto muestra un avance considerable en lo que respecta a la rigurosidad metodológica, la capacidad analítica y la diversidad de temas tratados por los estudiantes de ciencia política de universidades públicas y privadas de distintas partes del país. Saldo más que positivo: los paneles de estudiantes de hoy serán los paneles, simposios y conferencias de próximos congresos nacionales.

A estas costumbres académicas acompañaron los ya reconocidos Encuentros Nacionales de Directores de Carrera de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Disciplinas Afines con su sexta celebración. También fue importante la convocatoria para presentar libros y revistas académicas, superando las 40 mesas de presentación de los más variados temas y especialistas. Se estableció así un nuevo récord a superar en próximos encuentros, lo que demuestra el creciente interés de los politólogos argentinos y extranjeros por compartir las publicaciones entre sus colegas.

Y como bien hay que reconocer el trabajo académico, el XI Congreso también ofreció una mayor cantidad de premios a las mejores ponencias en diversas temáticas y áreas de estudio. Mientras que en el X Congreso se entregaron un total de 7 premios, en esta oportunidad se repartieron 12, los cuales abarcaron una multiplicidad de organizaciones intervinientes (nacionales e internacionales), al igual que distintos reconocimientos que incluyeron, en algunos casos, estancias de investigación en el extranjero y publicación de los trabajos premiados<sup>3</sup>.

---

del país para que puedan concurrir al XI Congreso Nacional de Ciencia Política. El otorgamiento de las becas se hizo en base a la evaluación por parte de un jurado de las ponencias enviadas por los estudiantes, las cuales debían estar previamente aceptadas para formar parte del programa del encuentro.

<sup>3</sup> Esto no hubiera sido posible sin el generoso aporte de distintos politólogos residentes en el exterior, a la estrecha colaboración entre diversas instituciones académicas y a la capacidad administrativa y creativa de los organizadores del XI Congreso que supieron aprovechar los recursos disponibles para ofrecer los premios a los mejores trabajos. Los premios entregados fueron los siguientes: Premio María Grossi a la investigación sobre política latinoamericana (gracias a la donación de Andrés Malamud), Premio Juan Carlos Portantiero a la investigación sobre partidos políticos (también gracias a la donación de Ernesto Calvo), Premio Guillermo O'Donnell a las investigaciones sobre política comparada (en homenaje a la contribución intelectual e institucional del reconocido politólogo), Premio Martín Lardone a las investigaciones sobre federalismo, relaciones intergubernamentales y políticas públicas (entregado en conjunto con la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba a la memoria del profesor y amigo de la SAAP Martín Lardone), Premio a las investigaciones en teoría y filosofía política, Premio a las investigaciones en Relaciones Internacionales, Premio a las investigaciones en Estado, administración y políticas públicas, Premio a las investigaciones sobre género y política, Premio Carlos Floria

## El salto de calidad: los simposios

El XI Congreso contó, además, con una novedad respecto de sus anteriores ediciones: la celebración de más simposios de las más diversas temáticas y áreas de estudio de la ciencia política. Continuando lo iniciado en el X Congreso celebrado en Córdoba, se volvió a realizar el Simposio sobre federalismo y política subnacional, garantizando un completo éxito de convocatoria: 10 paneles y 4 mesas especiales integraron el (sub)encuentro, participando más de 70 personas entre expositores, panelistas y comentaristas de mesas (SAAP, 2013).

Además del mencionado, también se conformaron otros 9 simposios: Capacidades estatales; Democracia directa; Los partidos políticos en América Latina; el ya señalado sobre los 500 años de *El príncipe* de Nicolás Maquiavelo; Las políticas exteriores latinoamericanas y los desafíos del siglo XXI; Política, políticas públicas y evaluación; al igual que uno sobre los 10 años de gobierno kirchnerista y otro sobre el rol de los sindicatos en las democracias contemporáneas. A estos encuentros se sumó el Taller sobre populismo, una de las actividades con mayor convocatoria en todo el congreso.

Estos encuentros conformaron una excelente oportunidad para analizar, debatir y comentar áreas específicas de la ciencia política desde una oferta amplia y variada. Institucionalmente implicaron un salto de calidad en la organización del congreso dado que fueron coordinados y organizados por especialistas de renombre en la materia, y dieron el punto de partida para iniciar (y continuar) pequeñas comunidades abocadas al estudio de ejes temáticos específicos de la ciencia política. Todos los simposios contaron con la presencia de prestigiosos académicos locales y regionales que permitieron ampliar las miradas respecto a los fenómenos específicos a los que cada uno hacía referencia. De esta manera contribuyeron a la consolidación de una comunidad de sentido compartido, actualizaron los debates y revitalizaron discusiones dentro de cada una de las áreas a las cuales hacían referencia.

De ahí que todo salto de calidad implique un desafío futuro: lograr que estos primeros pasos se conviertan en norma estable en el tiempo, mante-

---

a las investigaciones en historia política (en homenaje al reconocido y prestigioso profesor de diversas instituciones de primer nivel), Premio Alberto Petracca a las investigaciones en instituciones políticas (en reconocimiento a la labor del destacado profesor de la Universidad Nacional de Rosario), Premio a la mejor ponencia sobre partidos y sistemas de partidos en América Latina (entregado en conjunto con el Grupo de Investigación en Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina —Gipsal-Alacip— y el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca) y el Premio Comunicacia a las investigaciones sobre comunicación política (gracias a la donación del profesor Mario Riorda).

niendo no sólo su celebración en congresos futuros sino también potenciando los vínculos personales y académicos formados para continuar trabajando en los períodos inter-congreso. Esos son los próximos pasos a seguir:

En la Tabla 2 pueden observarse algunos datos sobre los simposios.

**Tabla 2**  
Simposios celebrados en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política

Simposios	Paneles regulares	Ponencias	Coordinadores y comentaristas	Conferencias y mesas especiales	Conferencistas*
Capacidades estatales	6	24	7	2	6
Democracia directa	6	27	11	2	6
Evaluando la década kirchnerista	0	0	4	4	12
Federalismo y política subnacional	10	47	12	4	20
A 500 Años de <i>El príncipe de Nicolás Maquiavelo</i>	2	9	3	1	4
Las políticas exteriores latinoamericanas y los desafíos del siglo XXI	3	10	5	2	5
Los partidos políticos en América Latina: organización y regulación	3	11	5	0	0
Política, políticas públicas y evaluación	6	14	4	2	3
Revitalización sindical. Un proceso multidimensional	4	11	8	0	0
Teorías y enfoques en el análisis de las políticas públicas	3	14	4	1	1

\*Incluye tanto a los especialistas que brindaron conferencias (de apertura y de cierre) como los que integraron mesas especiales.

Fuente: Elaboración propia en base a SAAP (2013).

## **El avance de la ciencia política argentina: un llamado a continuarlo**

Tal cual se desprende la Tabla 3, los congresos nacionales de ciencia política organizados por la SAAP han multiplicado la cantidad de sus asistentes, mesas, paneles, expositores, invitados internacionales y actividades a lo largo de los años. El salto ha sido cuantitativo, sin dudas.

Y es ese avance el que tenemos que aprovechar para potenciar cualitativamente, para “infundir valor” en el estudio de la política. Como bien indicara un reconocido politólogo argentino en una clase hace algunos meses, la importancia de la ciencia política consiste en conformar y consolidar redes. ¿Qué tipo de redes? Primero, personales: contactos esporádicos entre dos o más (mientras más, mejor) especialistas en algún área temática particular, cada uno con un saber y un conocimiento específico que genere sinergia en el intercambio con su par. Luego, convertirlas en relaciones académicas que persistan en el tiempo, contribuyan a fortalecer los vínculos y ayuden a formular propuestas proactivas para futuros encuentros, simposios, congresos y actividades de discusión académica.

De aquí se desprende un segundo desafío. Como planteamos en el apartado anterior, el salto de calidad en el XI Congreso fueron los simposios. Estas (sub)comunidades académicas bien podrían evolucionar hacia grupos de trabajo consolidados y estables que, en el marco de la Sociedad Argentina de Análisis Político, contribuyan al estudio de áreas temáticas específicas y focalizadas que analicen fenómenos y procesos políticos de interés. Lo importante y destacable de esta iniciativa radica en fortalecer esas redes en períodos entre congresos. De modo tal que la comunidad politológica siga avanzando y disfrutando de sus logros.

Pero no solamente cada dos años. Ese es el llamado.

**Tabla 3**  
Los once congresos nacionales de la Sociedad Argentina  
de Análisis Político en números

<b>Congreso</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI</b>	<b>VII</b>	<b>VIII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>
	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>
<b>Cantidad de inscriptos</b>	400	900	792	603	509	1170	981	953	1239	1718	1830
Estudiantes (en %)	s/d	s/d	74,1	59,1	55,8	60,0	54,6	43,7	50,4	37,8	33,77
Graduados (en %)	s/d	s/d	25,9	40,9	44,2	40,0	45,4	56,3	49,6	62,2	66,23
Mujeres (en %)	s/d	s/d	s/d	s/d	59,1	s/d	54,6	56,4	49,9	49,6	48,42
Hombres (en %)	s/d	s/d	s/d	s/d	40,9	s/d	45,4	43,6	50,1	50,4	51,58
<b>Ponencias*</b>	97	313	103	89	101	239	263	311	521	1041	1133
<b>Panelistas*</b>	117	375	108	86	114	292	296	324	579	993	1404
Mujeres (en %)	47,6	44,5	s/d	s/d	41,8	45,0	53,1	54,6	50,6	44,7	46,94
Hombres (en %)	52,4	55,5	s/d	s/d	58,2	55,0	46,9	45,4	49,4	55,3	53,06
Cap. Fed. y Gran Bs. As. (en %)	44,4	42,1	64,9	71,1	56,1	56,3	57,8	57,3	52,0	41,4	50,21
Interior (en %)	53,8	57,1	30,9	19,7	41,2	40,2	37,5	41,3	41,6	46,2	38,46
Exterior (en %)	1,7	0,7	4,3	9,2	2,6	3,5	4,7	1,3	6,4	12,5	11,32
Promedio de panelistas entre los inscriptos graduados	s/d	s/d	52,7	34,9	50,7	62,4	66,5	60,4	94,1	92,9	93,48
<b>Coordinadores de panel, mesa especial y grupo de investigación</b>	37	44	21	36	32	75	63	68	112	269	360
<b>Paneles regulares</b>	25	34	23	24	27	40	41	49	98	128	290
<b>Ponencias por panel regular**</b>	3,88	9,20	4,47	3,70	3,74	5,98	6,41	4,33	4,04	6,35	3,91
<b>Mesas especiales</b>	3	8	8	12	6	21	17	24	60	33	22
<b>Conferencias</b>	0	1	2	6	2	1	2	2	4	21	15
<b>Sesiones plenarias</b>	1	2	2	2	3	4	3	3	3	3	4
<b>Simposios</b>	s/d	1	10***								
<b>Presentaciones de libros</b>	s/d	1	s/d	s/d	s/d	3	6	3	23	29	43
<b>Paneles de estudiantes</b>	0	s/d	0	0	4	6	8	11	19	32	31

\* La cantidad de ponencias y panelistas no coincide porque se presentaron trabajos con más de un autor o bien un mismo autor presentó más de una ponencia. Para los congresos de 2007, 2009, 2011 y 2013 se incluyen las ponencias y los panelistas de los grupos de investigación incluidas en el CD oficial del evento.

\*\* Para continuar con la serie histórica, en esta variable no se incluyen las ponencias de grupos de investigación, modalidad existente a partir del congreso de 2007.

\*\*\* Los simposios contabilizan únicamente el marco que se le dio al grupo de mesas unidas bajo un mismo eje temático. Las mesas que los integraron están contabilizadas dentro de paneles regulares.

Fuente: Tabla actualizada a partir de Rotman (2012). Elaborada en base a Gervasoni (1997, 1999 y 2002); De Luca (2006); Archenti y Alonso (2008); Rotman (2010 y 2012); y SAAP (1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013).

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel, Marcelo Leiras y Martín D'Alessandro (2005). "Ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, N° 1.
- Archenti, Nélica y María Belén Alonso (2008). "VIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Un espacio con nuevas voces", en *Revista SAAP*, Vol. 3, N° 2, junio.
- Bulcourf, Pablo y Martín D'Alessandro (2002). "La ciencia política en la Argentina. Desde sus comienzos hasta los años 80", en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 13, noviembre.
- De Luca, Miguel (2006). "Ciencia política en Córdoba capital: un balance sobre el VII Congreso Nacional de la SAAP", en *Revista SAAP*, Vol. 2, N° 3, agosto.
- Gervasoni, Carlos (1997). "El Congreso de Mar del Plata en números", en *Boletín SAAP*, Año 3, N° 5.
- Gervasoni, Carlos (1999). "Un balance del Congreso de Buenos Aires", en *Boletín SAAP*, Año 5, N° 9.
- Gervasoni, Carlos (2002). "El V Congreso Nacional en Río Cuarto: datos alentadores en medio de la crisis", en *Revista SAAP*, Vol. 1, N° 1, octubre.
- Huntington, Samuel (1996). *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Rotman, Santiago (2010). "Los logros de la ciencia política argentina. El IX Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político en Santa Fe", en *Revista SAAP*, Vol. 4, N° 2, noviembre.
- Rotman, Santiago (2012) "La promesa de la ciencia política, El X Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político en perspectiva comparada", en *Revista SAAP*, Vol. 6, N° 2, noviembre.
- SAAP (1993). Programa I Congreso Nacional de Ciencia Política, "El Malestar en la Democracia", Huerta Grande, 4-7 de noviembre.
- SAAP (1995). Programa II Congreso Nacional de Ciencia Política, "Globalización, entre el Conflicto y la Integración", Mendoza, 1-4 de noviembre.
- SAAP (1997). Programa III Congreso Nacional de Ciencia Política, "Democracia, Reforma Económica y Cuestión Social", Mar del Plata, 5-8 de noviembre.
- SAAP (1999). Programa IV Congreso Nacional de Ciencia Política, "Desempeño institucional y Control Democrático a Fines de Siglo", Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 17-20 de noviembre.

- SAAP (2001). Programa V Congreso Nacional de Ciencia Política, “La Primacía de la Política. Ética y Responsabilidad de los Actores Sociales y Políticos”, Río Cuarto, 14-16 de noviembre.
- SAAP (2003). Programa VI Congreso Nacional de Ciencia Política, “La Política en un Mundo Incierto: Representación, Gobernabilidad Democrática e Inclusión Social”, Rosario, 5-8 de noviembre.
- SAAP (2005). Programa VII Congreso Nacional de Ciencia Política, “Agendas Regionales en Escenarios de Conflicto”, Córdoba, 15-18 de noviembre.
- SAAP (2007). Programa VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, “¿Hacia dónde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6-9 de noviembre.
- SAAP (2009). Programa IX Congreso Nacional de Ciencia Política, “Centro y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder”, Santa Fe, 19-22 de agosto.
- SAAP (2011). Programa X Congreso Nacional de Ciencia Política, “Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y Desafíos para el Análisis Político”, Córdoba, 27-30 de julio.
- SAAP (2013) Programa XI Congreso Nacional de Ciencia Política, “La Política en Movimiento. Estados, Democracia y Diversidades Regionales”, Paraná, 17-20 de julio.



# *Reseñas*



## **Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal, Uruguay.**

**Jorge Lanzaro (editor)**

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, 361 páginas

Martín Alessandro

La reciente compilación de Jorge Lanzaro, *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa meridional* es una valiosa contribución a la comprensión sobre el funcionamiento de los regímenes de gobierno. El contenido de sus capítulos refleja, a mi juicio, dos evoluciones auspiciosas. La primera es la acumulación de un indudable conocimiento disciplinario desde los textos seminales de esta literatura en los años 80; ciertos conceptos ya no necesitan ser definidos (o extensamente discutidos) desde cero, y las bases empíricas tienden a apoyar mejor las conclusiones de los autores (que a la vez son más matizadas que antaño). La segunda evolución es sobre el objeto en sí de estudio: ninguno de estos capítulos se pregunta cuál de estos sistemas es mejor para la supervivencia democrática, y eso refleja que esta supervivencia ya no está en duda. Así, un tema ausente del libro dice mucho sobre los avances en la consolidación democrática en la región.

El libro incluye cinco estudios de caso sobre presidencialismos latinoamericanos (los de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) y tres sobre parlamentarismos europeos (España, Italia y Portugal), con capítulos comparativos introductorios para cada uno de ambos grupos. Si bien cada capítulo se estructura de manera diferente, una serie de temas (los poderes institucionales del presidente o pri-

mer ministro, su vínculo con el Legislativo, la conformación del gabinete, la interacción con los sistemas electorales y partidarios) aparece en todos los casos. Algunos capítulos se ocupan también de la organización y el rol de las oficinas presidenciales en la conducción del ejecutivo, una cuestión de interés todavía incipiente para la disciplina en la región.

A medida que se avanza en la lectura del libro, la relevancia de los partidos y los sistemas de partidos para entender la dinámica de los sistemas de gobierno se torna ineludible. En su capítulo sobre el presidencialismo argentino, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik muestran que los amplios recursos institucionales con que cuenta el titular del ejecutivo están condicionados por la distribución del poder partidario. En Brasil, como argumenta Octavio Amorim Neto, otro presidente con generosos poderes institucionales debe lidiar con un congreso altamente fragmentado, que lo obliga a construir complejas coaliciones de gobierno. En Chile, la fortaleza de los partidos implica un “cuoteo” en la distribución de carteras ministeriales, que limita las opciones del presidente para designar al gabinete; como resultado, los presidentes se han apoyado más en redes informales de consejeros para la conducción del gobierno, según argumenta Peter Siavelis. En Uruguay, Lanzaro muestra que la diná-

mica interpartidaria había dado lugar tradicionalmente a un presidencialismo “pluralista”, con prácticas de compromiso entre los partidos, que adquirió rasgos mayoritarios en años recientes pero que conserva características infrecuentes en la región (como la relevancia del gabinete en la toma de decisiones gubernamentales).

La influencia de los tipos de organización partidaria y de la dinámica de los sistemas de partidos aparece también en los casos europeos. Juan Luis Paniagua argumenta que el marcado predominio del presidente del gobierno español sobre el parlamento (visible en la definición de la agenda legislativa, en la tasa de éxito de sus proyectos, en la ausencia de instancias de censura parlamentaria al gobierno, etc.) descansa en la rígida disciplina de los partidos, que a su vez se origina en el poder de las direcciones partidarias para conformar las listas electorales. A su vez, la existencia de partidos nacionalistas, capaces de sostener a un gobierno minoritario en el parlamento, explica por qué hasta hoy no han existido gobiernos de coalición en España, como argumenta José Tudela Aranda. En cuanto a la interacción ejecutivo-legislativo y el rol del presidente del Consejo de Ministros en Italia, Gianfranco Pasquino directamente sostiene que “el factor central que explica todas estas relaciones y sus dinámicas está representado por el sistema de partidos y por los partidos tomados individualmente” (p.311). Finalmente, en Portugal, la creciente debilidad de los partidos conduce a un fortalecimiento de los primeros ministros, quienes se autonomizan de las organizaciones partidarias, según muestra Marina Costa Lobo.

Lo que tenemos, entonces, es un elemento que aparece de forma recurrente, con un protagonismo central, en todos los casos. El propio Lanzaro, tanto en su introducción al libro como en su análisis

comparativo de los regímenes presidenciales, dedica especial atención a la variable partidaria. Distingue así, por ejemplo, entre los presidencialismos “con partidos” y los presidencialismos “sin partidos”, que en los últimos años en América Latina se habrían expresado, respectivamente, en gobiernos socialdemócratas y en gobiernos populistas. Mientras en los primeros existen partidos institucionalizados que operan en sistemas partidarios estables, los segundos se caracterizan por la institucionalización débil, la volatilidad electoral y la personalización de los liderazgos. Cualquier lector mínimamente informado puede intuir una vinculación entre estos formatos partidarios y el tipo de políticas públicas prevalecientes en cada contexto, aunque una discusión más explícita sobre esto sería de interés.

Podría argumentarse que poner a los partidos y los sistemas de partidos como variable explicativa debería ser objeto de otro libro, y no de uno sobre presidencialismo y parlamentarismo. Pero creo que este libro, o la mayoría de sus capítulos, ya utiliza a los factores partidarios para entender las dinámicas políticas. Si en los albores de esta literatura eran los sistemas de gobierno quienes explicaban los procesos políticos (la relación ejecutivo-legislativo, la posibilidad de aprobar la agenda del gobierno, la estabilidad democrática, etc.), hoy el acento está claramente posado en los partidos: similares arreglos institucionales pueden dar lugar a resultados muy distintos dependiendo de las características organizativas y las dinámicas de competencia de los partidos, como lo sugiere la interesante distinción de Lanzaro entre presidencialismos “con” y “sin” partidos. Por supuesto existen interacciones entre el sistema de gobierno y las características partidarias, pero uno se pregunta, tras leer estos capítulos, si los *outcomes* serían muy distintos si volviéran-

mos a Uruguay parlamentario o a España presidencialista, manteniendo a sus partidos constantes; mi intuición es que los cambios serían más radicales si mantuviéramos el sistema de gobierno constante pero modificáramos sus partidos y sistemas de partidos. En otras palabras, que las características de los partidos y sistemas de partidos explican más de sus procesos políticos que los sistemas de gobierno establecidos en la constitución.

Ésta es una de las tantas inquietudes que este libro me ha generado, como lo atestiguan infinidad de anotaciones en el margen del texto a medida que progresaba la lectura. Disparar ideas es, a mi juicio, uno de los méritos máximos que puede tener un libro. Como en cualquier compilación, y especialmente en una donde conviven dos corrientes bien marcadas de estudios (una de ciencia política y otra de derecho constitucional), ciertos capítulos resultarán más estimulantes que otros a cada lector. A ojos de un politólogo, el capítulo sobre México de Diego Valadés y el de España de José Tudela Aranda son

excesivamente jurídicos y normativos, en desmedro del enfoque más empírico que predomina en el resto del libro. Todos los otros capítulos, de todas maneras, son sólidos y completos, con el suficiente detalle para aportar nuevas ideas aun a quienes ya conozcan los casos. En las compilaciones se suele ser más crítico con el caso que uno mejor conoce, dado que se detectan matices faltantes o carencias menores; con este libro no ocurre lo mismo, dado que el capítulo de Bonvecchi y Zelaznik sobre Argentina, rebotante de convincentes argumentos teóricos y de evidencia empírica para sostenerlos, revela el extenso trabajo intelectual de los autores sobre estos temas.

En definitiva, *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa meridional* contiene valiosas ideas para comprender mejor las formas de gobierno contemporáneas. Para ponerse al día sobre estos temas, o para dictarlos en cursos de política comparada o instituciones de gobierno, es sin dudas una muy recomendable opción de lectura.

## Ciencia política. Reflexiones sobre conceptos y problemas de la disciplina

Hugo Quiroga (coordinador)

Ediciones UNL, Santa Fe, 2012, 130 páginas

Martín Wallach

La compilación coordinada por Hugo Quiroga configura una aproximación hacia conceptos generales sobre la ciencia política, haciendo foco en los fundamentos principales de la disciplina con el propósito de presentar un anaquel para el lector, que luego deberá completar con las obras originales de los autores presentados. En un intento que no es para nada sencillo—aunque termina siendo exitoso—los trabajos que reúne este libro articulan descripciones, análisis, interrogantes y profundizaciones sobre los temas planteados incentivando a quienes se enfrenten a su lectura a un ejercicio de pensamiento permanente combinando teoría y práctica, de forma prolija y pedagógica.

Dividido en tres partes, y cada parte en dos capítulos cada uno, el libro aborda algunos de los grandes temas de la ciencia política: la política, participación y representación y teoría del Estado. Simultáneamente, y más allá de esta estructuración, otros temas sobrevuelan y se hacen presentes atravesando toda la compilación: el poder, la democracia, la ciudadanía y las claves de lectura en cuanto a la tradición liberal y republicana. La intención no es más (ni menos) que recuperar la pluma de los teóricos políticos clásicos (y también los contemporáneos) propiciando una conjugación con las actuales problemáticas, de manera que ayuden a analizar y comprender la realidad. Esta obra es un material de cátedra, y por lo tanto busca presentar aspectos de la

disciplina a iniciáticos, y a su vez, para quienes estén familiarizados, les ofrece “una vuelta de tuerca”, una mirada desde otro ángulo para no quedarse en la mera descripción o en una reproducción automática.

El primer trabajo que compone el libro pertenece a su compilador, Hugo Quiroga. Allí se presentan temas que se articulan con el resto del libro: los orígenes de la política, sus posibles definiciones, alcances y objetivos; la visión de la modernidad y su interrelación con la democracia y la representación; la articulación entre política y economía; y por último la clásica disyuntiva de la disciplina entre conflicto y consenso. Es un repaso que no deja de lado a los griegos y a los romanos, que se retoman desde la contemporaneidad desde la óptica de autores como Hannah Arendt, Norberto Bobbio, Pierre Manent, Giovanni Sartori y Guillermo O'Donnell, entre otros.

Continúa la compilación el trabajo de Milagros Sosa Sálco. Allí se ponen en movimiento los recorridos históricos de las tradiciones liberal y republicana, sus marchas, contramarchas, sus encuentros, desencuentros, sus coincidencias y diferencias. Nuevamente (y como casi todo de lo que se ocupa la ciencia política) echa luz sobre estos temas Aristóteles. Desde el punto de vista económico se hace presente la obra de un clásico del liberalismo como lo es Adam Smith, y desde el liberalismo político John Locke, en un reco-

rrido que incluye a otros pensadores del contractualismo. Finaliza este apartado una posición desde la actualidad y el interrogante sobre si ambas tradiciones logran cruzarse en un recorrido que, al menos desde lo aparente, transitan en senderos paralelos.

La segunda parte del libro discurre sobre el eje de la participación y la representación. El tercer capítulo del libro trata la noción de ciudadanía y está impreso bajo la pluma puntillosa de Magdalena Candiotti. Logra desde el inicio mismo del texto hacer un recorrido histórico sobre el significado de este concepto y su evolución y transformación a lo largo del tiempo, para luego sumergirse sobre las clásicas tradiciones que conforman el pensamiento político: el liberal y el republicano. Sobre la visión liberal, aparece luego otro concepto que refresca el ejercicio de pensamiento: la ampliación de derechos, para derivar luego en las críticas y las problematizaciones. Finalmente incluye una mirada desde la actualidad que aporta desde el pensamiento contemporáneo a la discusión sobre la fortaleza y/o debilidad de los estados nacionales (y con ello las instancias supranacionales) bajo el cristal de la globalización; y otro eje fundamental para los tiempos que corren: igualdad-desigualdad de los ciudadanos frente a la reconfiguración de los estados.

Complementariamente, continúa esta parte del libro el cuarto capítulo, escrito por Andrea Bolcatto, en el que se muestran las perspectivas contemporáneas en cuanto a la democracia y la representación. Luego de un recorrido histórico —que por supuesto no puede excluir a la tradición greco-romana, pero que además incluye desde Pierre Bourdieu a Juan Manuel Abal Medina, y desde Bernard Manin a Giovanni Sartori— el apartado se focaliza sobre las definiciones y las tradiciones teóricas. Schumpeter, Dahl y la

poliarquía, Castoriadis y Rosanvallon están presentes en este trabajo, pero no en un simple acto de reproducción; el poder, la igualdad, lo público y lo privado entran en permanente circuito para darle forma y contenido a este capítulo: debates con miradas desde la actualidad y desafíos pendientes cierran para dejarnos lugar a la tercera parte de este manual.

La tercera y última parte es, indudablemente, la pata más claramente filosófica de esta compilación y versa sobre las interpretaciones en cuanto a la teoría del Estado. Como no podía ser de otra manera, José Giavedoni escribe este quinto capítulo desde la perspectiva del pensamiento de Michel Foucault, en algo que implica finalmente un agudo análisis sobre la obra del pensador francés en clave del Estado. Para ello, conceptos como soberanía, poder, gobierno, microfísica, biopoder y fundamentalmente sujeto como elemento analítico, hacen de este apartado un apéndice sumamente enriquecedor para comprender el contenido, la sustancia de Foucault. Como “perla”, una cita de Merleau Ponty que se retoma hacia el final del capítulo se hace carne en el pensamiento de Foucault acerca de la ineludible vinculación entre Estado y pensamiento político. Ello no hace más que incentivarnos a seguir en la inagotable tarea de leer y releer el texto original.

El cierre de esta obra de cátedra, y que complementa el trabajo antes mencionado, fue escrito por Lautaro Bruera, quien apunta sobre el Estado moderno, su nacimiento y desarrollo. Para llevarlo a cabo toma en consideración la obra de Charles Tilly. El surgimiento del Estado moderno, y la desmitificación del plan de su creación comienzan a desatar el nudo de su argumentación. Desde la óptica del análisis sistémico y pragmatista de escritores como Barrington Moore se

recorre el camino de los estados europeos y sus diferentes variantes a lo largo del tiempo. La economía se entrelaza con la política y da lugar a distintas hipótesis que buscan una explicación satisfactoria; capitalismo, guerra y coerción se combinan para dar forma a los estados modernos. La nación en armas y su penetración en el campo de lo civil encontraron terreno fértil para el apogeo de los estados a partir de la inclusión de los ciudadanos (y por supuesto la relación inseparable entre ciudades y estados).

En definitiva, esta compilación de gran utilidad y valor; tanto para estudiantes iniciales como avanzados de la ciencia política, pone de relieve los fundamentos principales de la disciplina y conjuga diferentes dimensiones de análisis, que no hacen más que enriquecer el conocimiento e invitar a aquellos inquietos a encontrar en estos textos apuntes en donde no van a encontrar otra cosa más que el punto de partida hacia diferentes caminos de abordaje y la ya mencionada invitación a acudir a las propias fuentes.

## El federalismo argentino en perspectiva comparada

Tulia G. Falletti, Lucas González y Martín Lardone (editores)

EDUCA, Buenos Aires, 2013, 344 páginas

Hernán Pablo Toppi

La Argentina presenta una característica importante de cara a entender la dinámica política del país: el federalismo. De aquí que la democracia local se despliegue en un escenario donde no solo encontramos pluralidad de intereses (algo propio de la democracia contemporánea), sino que también dicha pluralidad se expresa en múltiples arenas de competencia y representación: la nacional y la subnacional (provincial y municipal). En línea con esto es que *El federalismo argentino en perspectiva comparada* es un aporte sustantivo para el estudio del federalismo y de las lógicas de interacción política que se generan en un país como la Argentina.

Si nos preguntamos qué es lo que motiva el interés por esta agenda de investigación, ya desde la introducción del libro (presentada por Tulia Falletti) podemos encontrar una respuesta. Ésta se halla en los procesos de descentralización política, administrativa y económica llevados a cabo en el país en décadas recientes. El punto está en que dichos sucesos han incrementado tanto los intereses y conflictos territoriales como la relevancia de los gobernadores para la gestión e influencia política que éstos puedan ejercer. Es por esto que el libro busca ofrecer una mirada de la política argentina que vaya más allá de lo nacional, haciendo hincapié en la arena subnacional, pues analizar el federalismo significa estar ante un arreglo institucional para el manejo de la política e intereses que son territoriales, el cual se expresa a partir de una lógica doble: la horizontal (entre unida-

des territoriales) y la vertical (entre niveles de gobierno). A partir de esta perspectiva general, la compilación se compone de trabajos de investigación que se centran en diversas dimensiones desde las cuales comprender la política territorial del federalismo argentino. Es este un aspecto a destacar del libro, ya que nos permite tener una visión de diferentes áreas que hacen a la complejidad del funcionamiento de un sistema federal.

El primer conjunto de trabajos se centra en la dimensión del sistema de partidos. Marcelo Leiras presenta un análisis sobre la relación entre descentralización y desnacionalización del sistema de partidos. El autor indica que el estudio de la (des)nacionalización debe ser desagregado en diferentes tipos (nacionalizado, segmentado, federalizado y disperso) que surgen de la interacción entre una dimensión horizontal (grado de homogeneidad entre distritos) y otra vertical (correspondencia de la organización partidaria entre la arena nacional y la subnacional). Como resultado de esta situación, Leiras señala que la desnacionalización no es un resultado necesario de la descentralización sino que ésta última puede inducir la desnacionalización horizontal dependiendo del grado de nacionalización vertical. Para poner a prueba su postura, Leiras analiza cinco países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México.

Julietta Suárez Cao es la responsable del segundo trabajo en esta área de análisis

sis. Reconociendo la presencia de un escenario de progresiva desnacionalización, donde la competencia se ha vuelto más abierta e impredecible, la autora tiene la intención de analizar la reestructuración del sistema de partidos mediante un enfoque que incorpore la dimensión federal. Teniendo en mente la idea de sistema de partidos federalizados, la propuesta es estudiar la competencia en los diferentes niveles de competencia del país y de aquí ver el efecto que el sistema de partidos subnacional tiene sobre el nacional. La razón de esta postura se encuentra en que los cambios en la arena nacional deben explicarse por cambios que provienen de la subnacional.

La política fiscal es la temática que nuclea el segundo grupo de trabajos del libro. La misma da inicio con el estudio de Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola. El objetivo de los autores pasa por conocer cómo las herramientas fiscales y financieras que tienen presidentes y gobernadores pueden servir para construir coaliciones políticas. Claro que en dicho escenario también se encuentran las instituciones, las cuales afectan la capacidad de acción de los líderes para manipular estratégicamente dinero público. Es decir, otorgan diversos grados de discrecionalidad. A partir de aquí y analizando diferentes tipos de transferencias fiscales y financieras provenientes del nivel federal, los autores señalan que presidentes y gobernadores cuentan con diferentes preferencias sobre las transferencias. Mientras los presidentes prefieren discrecionalidad, los gobernadores hacen lo propio con la seguridad de la obtención de recursos.

Juan Olmeda busca analizar en su trabajo los factores que explican las dinámicas asumidas por las negociaciones entre autoridades nacionales y gobernadores en términos del pacto federal. De acuerdo al autor, las estrategias que los

gobernadores prefieren dependen del tipo de negociación y de la fortaleza de los actores que intervienen en la negociación, lo cual por un lado se deriva de los recursos e información con la que cuentan y por otro de la urgencia por alcanzar un resultado. Este análisis lo pone a prueba en tres presidencias: la de Carlos Menem, la de Fernando De la Rúa y la de Néstor Kirchner.

Lucas González ilustra que los periodos de centralización y descentralización no afectan a todas las provincias por igual. El autor demuestra que las diferencias estructurales y el poder relativo de los actores son elementos claves en el proceso de negociación para las transferencias fiscales. De este modo, a las provincias dependientes de recursos fiscales provenientes del gobierno central se les hace difícil oponerse a las decisiones de las autoridades nacionales. Puede ser diferente el escenario para las provincias más desarrolladas. Esto fundamentalmente en momentos de crisis y ante presidentes débiles, ya que en estas situaciones las provincias más poderosas han podido obtener más recursos del gobierno nacional. Sin embargo, la situación puede cambiar cuando existen presidentes fuertes. En este escenario, los gobiernos centrales han tendido a centralizar recursos afectando principalmente a las provincias más desarrolladas.

Marcelo Nazareno, Víctor Mazzalay y Mónica Cingolani, se centran en la arena municipal haciendo foco en localidades de la provincia de Córdoba. La propuesta se encuentra en analizar el vínculo entre las transferencias y el cálculo electoral. Es decir, cómo la distribución de transferencias (visibles y no visibles para los votantes) puede hacerse por cuestiones de índole electoral, lo cual haría de la transferencia un elemento discrecional y no universal. El argumento es que dicho ses-

go en la relación provincia-municipios se evidencia en lo que refiere a transferencias invisibles (recursos financieros) y con destino a municipios del color político del gobernador, no ocurriendo lo mismo con las transferencias visibles (infraestructura) que mantendrían una distribución equitativa.

La tercera y última parte del libro se vincula con la relación entre la descentralización y los organismos internacionales. Es aquí donde ingresa el texto de Martín Lardone quien expone sobre el rol de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en los procesos de descentralización. A partir del análisis comparado de las provincias de Córdoba y Salta, el autor precisa que los bancos multilaterales son organizaciones que se han insertado en la negociación entre el gobierno nacional y los subnacionales fundamentalmente ante crisis políticas y/o fiscales, ya que las mismas han requerido el financiamiento multilateral para resolverlas.

El libro finaliza con una conclusión redactada por Lucas González y Martín Lardone. Allí destacan los elementos que

surgen de la lectura completa del libro. Entre otros, podemos mencionar la dinámica política que ha generado la descentralización, la desnacionalización del sistema partidario, la importancia de la arena subnacional para la competencia política y la mayor relevancia que han obtenido los gobernadores en todos los elementos recién mencionados. Podemos decir que todos estos factores han reconfigurado las arenas de competencia y de negociación entre el gobierno nacional y los subnacionales. De este modo, surgen dos mensajes finales a tener en cuenta para acercarse al libro. Primero, el de la relevancia del estudio del nivel subnacional para comprender la política argentina contemporánea. Segundo, que a partir de lo expuesto se despiertan agendas futuras de investigación, desde la continuidad del estudio de las burocracias y administraciones provinciales a la profundización del análisis provincial y municipal comparado. Lo que es claro, desde nuestra perspectiva, es que este libro es un buen puntapié para ir en alguna de esas direcciones.

## Representación y participación democrática en los espacios locales

**Silvia Robin y Alberto Ford (compiladores)**

Ediciones Del Revés, Rosario, 2013, 334 páginas

Gabriela Closa

Entre los grandes problemas políticos de nuestro tiempo se pueden señalar la crisis de las instituciones representativas que dan legitimidad al modelo democrático y la creciente pérdida de confianza de los ciudadanos hacia los dirigentes políticos. Si bien estos problemas han adquirido visibilidad en distintos escenarios nacionales, para el caso de Argentina han sido particularmente relevantes, en este sentido, el proceso de desestatización y el avance del neoliberalismo en la década de 1990 y la crisis de 2001, que puso en cuestión la base fundamental del vínculo político y social. En ese marco, surgieron desde Estado y desde la sociedad civil, iniciativas orientadas a recomponer los vínculos entre gobernantes y gobernados, dotando al sistema de una mayor participación y empoderamiento ciudadano, lo cual se viabilizó a través de la implementación de nuevos formatos de participación política, adecuados para canalizar los intereses y demandas de los ciudadanos.

Estos son los temas que vertebran la compilación de Silvia Robin y Alberto Ford, en la que se combinan la reflexión crítica sobre la representación política con las diversas formas que asume la participación ciudadana, a través del análisis de experiencias recientes. Fruto de las actividades desarrolladas en el marco del proyecto de investigación “Representación y participación en espacios locales”, dirigido por Silvia Robin, el libro reúne trabajos de distintos investigadores de la Universidad Nacional de Rosario más los

valiosos aportes de Rebecca Abers, Margaret Keck, Corina Echavarría y Jane Mansbridge.

El trabajo está organizado en dos partes. La primera contiene los textos de Rebecca Neaera Abers y Margaret E. Keck (“Representando la diversidad: Estado, sociedad y ‘relaciones fecundas’ en los Consejos Gestores”) (Brasil); Cintia Pinillos (“Reflexiones sobre los procesos participativos en escenarios locales latinoamericanos”); Corina Echavarría (“Tensiones sobre la representación en interfases participativas a nivel local”); Alberto Ford (“De la relación entre representación política y democracia”) y Jane Mansbridge (“Repensando la representación”). En esta parte los autores centran sus reflexiones en torno al concepto de representación: ¿qué se entiende hoy por representación ciudadana? ¿Cómo se articula el nexo entre representados y representantes? ¿De qué manera las nuevas formas de participación y de representación dotan de legitimidad al sistema político? ¿Cuáles son los nuevos actores y qué tipo de responsabilidades asumen? ¿Qué vinculación se establece entre las nuevas formas de representación y las viejas instituciones representativas? Éstos son algunos de los interrogantes que se plantean en estas lúcidas e incisivas reflexiones.

La segunda parte analiza experiencias concretas de participación democrática en ciudades de la provincia de Santa Fe, haciendo hincapié, particularmente, en las que han tenido a la ciudad de Rosario como escenario principal. Los tra-

bajos incluidos es esta parte son los de Mariana Berdoncini (“¿Transformación participativa de las prácticas parlamentarias? La experiencia de Concejo en los Barrios de Rosario”); Gisela Signorelli (“La democracia participativa realmente existente o de los alcances de la participación ciudadana institucionalizada. Diez años de Presupuesto Participativo en Rosario”); Martín Carné (“Policy networks: sus matices conceptuales y potencial analítico en torno al estudio del Plan Estratégico Rosario Metropolitana”); Silvia Robin (“Participación, representación y democracia en el imaginario de cuatro ciudades santafecinas. Auditorías ciudadanas en Rosario, Firmat, El Trébol y Las Rosas”) y Silvia Gómez y Mario Recio (“La llegada al poder del Frente Progresista Cívico y Social en la provincia de Santa Fe: viejas disputas, nuevos desafíos. Análisis del período 2007–2011”).

Las experiencias de la historia reciente de la Argentina abrieron un intenso debate sobre las formas de participación ciudadana. Puestos en tela de juicio los mecanismos tradicionales de representación, los espacios institucionalizados, el desempeño de los partidos políticos y de los políticos, surgieron iniciativas orientadas a privilegiar la implicancia directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. En este marco, adquirieron centralidad los espacios locales y la proximidad como principio de legitimidad, resaltándose las posibilidades y modalidades de la democracia participativa. Así, se crearon los espacios y las formas institucionales tendientes a favorecer el compromiso ciudadano en los asuntos comunes y a superar la lógica de la participación vinculada, exclusivamente, a los rituales electorales. En consecuencia, los ciudadanos y la sociedad civil organizada reclamaron para sí nuevos espacios de expresión, decisión y

control más allá de la participación en los actos electorarios.

En ese marco, el libro da cuenta de distintas experiencias como el Consejo en los Barrios, el Presupuesto Participativo, el Plan Estratégico Rosario Metropolitana y el Programa de Auditorías Ciudadanas. También se aborda la construcción del Frente Progresista Cívico y Social como un nuevo espacio de poder alternativo a los partidos políticos tradicionales y su llegada al poder en la provincia de Santa Fe en 2007. Corresponde a ese frente la elaboración del Plan Estratégico en 2008 que importa una nueva forma de concebir la gestión de gobierno y la participación de los actores.

El elemento común que vincula a todas las experiencias mencionadas es la intención de activar la participación ciudadana para superar la distancia entre las demandas e intereses de la sociedad y el comportamiento de políticos, partidos y funcionarios. Todo esto se inserta en una política de descentralización orientada a superar las deficiencias existentes en los vínculos de representación y de abrir nuevos canales de participación y control ciudadano, favoreciendo el contacto cara a cara entre los vecinos/ciudadanos y políticos. Tal como señala Gisella Signorelli siguiendo a María del Rosario Revello, la participación ciudadana puede analizarse en distintas dimensiones, de acuerdo a la práctica política que promueva. Así, se la puede considerar como orientada a favorecer la expresión de demandas sociales, la constitución de mecanismos de control, el establecimiento de estrategias de cooperación, la legitimación de políticas, la distribución equitativa de los bienes públicos, la constitución de espacios de deliberación y de decisión, la implementación de estrategias de consolidación para el desarrollo, entre otros.

En definitiva, la implementación de las nuevas formas de participación política posibilita la ampliación de los espacios de deliberación, control y decisión, lo cual fortalece y dota de nuevos significados a la democracia. No obstante, es necesario evaluar estas experiencias como parte de un proceso en construcción, sin

dudas perfectible, en el que resulta fundamental el reconocimiento de los derechos ciudadanos, pero en el que se requiere, también, el compromiso del Estado y de la sociedad civil para lograr la permanencia de estas prácticas en el tiempo y su real incidencia en el abordaje y resolución de los asuntos comunes.

## COLABORACIONES

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos a [revista@saap.org.ar](mailto:revista@saap.org.ar).

Todos los trabajos recibidos son evaluados preliminarmente por el director y/o miembros del Consejo Editorial y/o miembros del Consejo Asesor de la revista. Una vez aprobados de acuerdo a su pertinencia temática y a sus requisitos formales, los artículos son enviados a evaluadores externos y sometidos a referato anónimo por pares académicos, quienes determinan si los artículos son publicables, si necesitan correcciones para ser publicables, o si deben ser rechazados. Los dictámenes de los evaluadores son inapelables en todos los casos. Todo el proceso puede durar seis meses como mínimo. Una vez finalizado la revista se comunica con la/s autora/s para comunicar las decisiones y enviar los dictámenes. La inclusión de las correcciones que señalan los evaluadores será requisito para su posterior publicación, debiendo la/s autora/s explicitar su agradecimiento a los evaluadores.

El envío de un artículo a la *Revista SAAP* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que el mismo pueda ser editado, reproducido y/o transmitido públicamente en cualquier forma, incluidos los medios electrónicos, para fines exclusivamente científicos, culturales y/o de difusión, sin fines de lucro.

Se sugiere observar las siguientes recomendaciones:

1. Los artículos no deben exceder las 13.000 palabras; las notas no deben superar las 6.000 palabras; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 1.300 palabras.
2. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
3. Las referencias bibliográficas deberán seguir el siguiente formato: el apellido del autor, seguido de una coma, y el año, y el número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

“En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia” (Quiroga, 2005: 157).

4. En el apartado bibliográfico, las referencias deben observar el siguiente orden, separados por comas: apellido del autor, nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas si es un artículo, en itálica si es un libro o el título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición, y editorial. Por ejemplo:

Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.

5. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas.

6. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.

7. En ningún caso serán devueltos los originales.

La *Revista SAAP* aparece en los siguientes catálogos y bases de datos:

- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Conicet)
- Latindex
- SciELO Argentina
- Dialnet
- Ulrich
- ProQuest
- Worldwide Political Science Abstracts

# AMÉRICALATINAHOY

Revista de Ciencias Sociales



Vol. 64, agosto del 2013

## MINISTROS DEL PRESIDENTE

**Daniel Chasquetti, Daniel Buquet y Antonio Cardarello:** *La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros.*

**Magna Inácio:** *Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas*

**Mireya Dávila, Alejandro Olivares Lavados y Octavio Avendaño:** *Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990 -2010)*

**Miguel Carreras:** *Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori*

**Marcelo Camerilo:** *Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino.*

## VARIA

**Leonardo Valdés Zurita:** *Hacia una nueva institucionalidad democrática en México*

**Kenneth M. Roberts:** *Reforma de mercado, (des)alineamiento programático y estabilidad del sistema de partidos en América Latina*

## NOTICIAS DE LIBROS

Realizadas por Manuel Alcántara Sáez, Salvador Martí i Puig, Carola Lustig, Julia Rubio, Facundo Cruz, Marcelo Raimundo da Silva, Fransje Molenaar, Tomás Dosek, Mara Pegoraro.

DISPONIBLES A TEXTO COMPLETO TODOS LOS ARTICULOS DE  
AMÉRICA LATINA HOY EN

<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>

América Latina Hoy se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos: ISOC- América Latina, Réseau Amérique – Latine, ULRICH, Handbook of Latin American Studies (HILAS), International Political Science Abstracts (IPSA), International Bibliography of Social Sciences (IBSS), THOMPSON GALE, CATÁLOGO LATINDEX, SCOPUS, Hispanic American Periodical Index (HAPI), Sociological Abstract (SA), Dialnet, Worldwide Political Science Abstracts (WPSA), DOAJ, PAIS INTERNATIONAL. Ha sido evaluada positivamente por la FECYT.

Esta es una publicación del Instituto de Iberoamérica,  
con Ediciones Universidad de Salamanca

[latinahoy@usal.es](mailto:latinahoy@usal.es)

ISSN: 1130-2887







**BEC.AR**  
Becas de formación en el  
exterior en Ciencia y Tecnología

**FORMAR PARA CONSTRUIR**

# BECAS DE ESTADÍAS CORTAS EN EL EXTERIOR PARA DOCTORANDOS

- **ESTADÍAS CORTAS EN EL EXTERIOR PARA DOCTORANDOS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA  
INSCRIPCIÓN HASTA EL 2 DE DICIEMBRE**
- **ESTADÍAS CORTAS EN EL EXTERIOR PARA DOCTORANDOS CON LA FUNDACIÓN YPF EN HIDROCARBUROS, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍAS RENOVABLES  
INSCRIPCIÓN HASTA EL 2 DE DICIEMBRE**

El **Estado Argentino** sigue fomentando la capacitación de profesionales en áreas estratégicas para el desarrollo del país. Si estas realizando un **doctorado** en Argentina y te interesa complementar tu investigación con una estadía corta en el exterior, **BEC.AR** te ofrece la oportunidad de hacerlo.

Es importante que la capacitación que realices en el exterior esté vinculada con tu proyecto de tesis y que en un futuro pueda aportar al desarrollo socio-productivo del país. Vas a poder optar entre instituciones prestigiosas de más de 40 países. Para realizar estas convocatorias se han firmado acuerdos con **CONICET**, la Comisión **Fulbright** y con la **Fundación YPF**.

**INSCRIPCIONES:** [www.becar.gob.ar](http://www.becar.gob.ar)  
**CONSULTAS:** [becar@jefatura.gob.ar](mailto:becar@jefatura.gob.ar)

QUE TU  
CRECIMIENTO  
**INDIVIDUAL**  
SEA UN LOGRO  
**COLECTIVO**

**ARGENTINA**  
UN PAIS CON BUENA GENTE



Presidencia de la Nación









