

ARGENTINA: DE KIRCHNER A KIRCHNER*

Steven Levitsky y María Victoria Murillo

*Steven Levitsky es Profesor Asociado del Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard. María Victoria Murillo es Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política y de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales (SIPA) de la Universidad de Columbia. Juntos editaron el volumen *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness* (2005).*

La elección presidencial del 28 de octubre de 2007 en Argentina mostró diferencias pronunciadas con la anterior. La carrera de 2003 tuvo lugar en medio de las secuelas de un colapso económico sin precedentes y de las protestas masivas de diciembre de 2001, que hicieron caer a dos presidentes en el lapso de 10 días. Dicha elección, que ganó el poco conocido gobernador del Partido Justicialista (Peronista) Néstor Kirchner, se llevó a cabo en un clima de fragmentación e incertidumbre políticas. La campaña de 2007, en cambio, estuvo rodeada de escasa incertidumbre. Luego de cuatro años de un fuerte crecimiento económico y con la oposición en un Estado caótico, la victoria de los peronistas, en ejercicio del poder, era un resultado previsible. La única sorpresa fue que Kirchner, que seguía siendo popular, eligió no buscar la reelección. En cambio, su esposa, la senadora Cristina Fernández de Kirchner, se postuló en su lugar.

Cristina Kirchner obtuvo el 45% de los votos, derrotando fácilmente a Elisa Carrió, de la centroizquierdista Coalición Cívica (23%), y al ex ministro de economía de Kirchner, Roberto Lavagna (17%), a quien respaldaba la Unión Cívica Radical (UCR). Además de lograr más de tres cuartos de las 23 gobernaciones de Argentina, el Partido Justicialista

* Publicado originalmente como "Argentina: From Kirchner to Kirchner", *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2, April 2008: 16-30. © 2008 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

(PJ) y otros aliados pro Kirchner obtuvieron una amplia mayoría en ambas cámaras legislativas. En la Cámara de Diputados, los peronistas pro Gobierno y otros aliados de Kirchner, incluidos los radicales que estaban a su favor, obtuvieron 160 de los 257 escaños, mientras que los peronistas disidentes obtuvieron otros 10. La débilmente organizada Coalición Cívica logró 31 asientos, mientras que la UCR alcanzó 30. En el Senado, las fuerzas kirchneristas controlaban 47 de los 74 escaños después de la elección, y otros 5 estaban en manos de peronistas disidentes. Así, el PJ emergió de la elección con una posición dominante. Las fuerzas de oposición estaban divididas al menos en tres bloques —la UCR, la Coalición Cívica, y la Propuesta Republicana (PRO), de centroderecha— y, por lo tanto, no representaban una amenaza importante. En efecto, parecía más probable que los desafíos futuros provinieran desde dentro del PJ.

Cristina Kirchner es la primera mujer en ser elegida presidenta de Argentina.¹ Sin embargo, el éxito de Kirchner no radicaba en su género —se desempeñaba mejor entre hombres que entre mujeres—, sino en su condición de candidata de un exitoso gobierno en ejercicio.

Néstor Kirchner dejó su cargo como el más popular presidente saliente de la historia moderna de Argentina. Luego de asumir sus funciones en medio de las secuelas de la peor recesión ocurrida alguna vez en ese país, Kirchner presidió durante cuatro años de crecimiento basado en las exportaciones, fundado en un tipo de cambio competitivo y con los precios de sus materias primas desmesuradamente altos. La economía creció un 9% por año entre 2003 y 2007 y, en consecuencia, el estándar de vida mejoró enormemente. El consumo privado aumentó un 52% entre 2002 y 2007, y las tasas de desempleo y pobreza se redujeron a la mitad: el desempleo cayó desde el 20% en 2002 hasta el 9% en 2007, y la tasa de pobreza disminuyó de casi un 50% a un 27%.

El apoyo a Kirchner también tenía su origen en las políticas públicas. Dentro de los parámetros de un modelo basado en las exportaciones y de una política fiscal conservadora, su gobierno siguió diversas políticas heterodoxas que generaron un amplio respaldo. En primer lugar, la posición dura de Kirchner en relación con las renegociaciones de deuda posteriores al incumplimiento de Argentina de 2001 tuvo como resultado el mayor recorte de deuda de la historia (mediante un canje por un valor de aproximadamente el 30% de la deuda vencida); desenlace que ganó apoyo público y además alivió la situación fiscal. Por otra parte, Kirchner revirtió un patrón de políticas depresoras de los salarios, que se había prolongado por una década, mediante el fomento de la negociación colectiva de los sindicatos y al llevar a cabo una serie de aumentos del salario mínimo.² Estas políticas, junto con mercados laborales ajustados, produjeron un alza del 70% en los salarios reales. Kirchner también efectuó una reforma a la seguridad social que amplió el acceso a los desempleados y a los trabajadores del sector informal,

con lo que se incorporaron al sistema más de un millón de nuevos afiliados. La inversión en obras públicas se incrementó más de cinco veces en su gobierno, lo que produjo una gran expansión en los sectores de vivienda e infraestructura, mientras que los fondos para la educación pública y la investigación científica aumentaron considerablemente. En conjunto, el gasto público creció más de un 30% en 2007, un enorme aumento en año de elecciones.

Varias políticas en ámbitos diferentes al económico también aumentaron el respaldo popular de Kirchner, sobre todo entre los votantes de clase media. Por ejemplo, encabezó una revisión general de la Corte Suprema, que el presidente Carlos Saúl Menem había llenado con sus partidarios en 1990 y que era vista por la mayoría como politizada y corrupta. Incitado por Kirchner, el Congreso destituyó o forzó la renuncia de seis de los nueve miembros de la Corte Suprema y los reemplazó por juristas respetados. En el frente de los derechos humanos, Kirchner fue exitoso en presionar por la anulación de las leyes que limitaban el procesamiento por violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura de 1976 a 1983, a saber: la Ley de Punto Final de 1986, que establecía un plazo más allá del cual no se podían iniciar nuevos casos de derechos humanos; la Ley de Obediencia Debida de 1987, que protegía a los oficiales subalternos del procesamiento; y el indulto en 1990 de los generales de más alto rango responsables de la Guerra Sucia.

La victoria de Cristina Kirchner también fue producto de la prolongada fortaleza de la máquina partidaria del peronismo. El PJ, único partido masivo de Argentina, poseía un apoyo electoral estable, así como una sólida organización interna y una base activista que hacían parecer pequeños a los de sus rivales. Las redes del PJ operaban en todo el país, y movilizaban a los votantes mediante una combinación de clientelismo y otros recursos. En muchas provincias del interior, donde el clientelismo está muy extendido y las máquinas peronistas ejercen gran dominio, la victoria de Cristina Kirchner fue aplastante. En algunas provincias del norte, por ejemplo Formosa, Salta, y Santiago del Estero, obtuvo más del 70% de los votos; más de cuatro veces la votación de su rival más cercano.

A pesar de que el PJ estaba muy fragmentado, con dos e incluso tres listas peronistas rivales compitiendo en muchas provincias, el costo electoral de esta fragmentación estaba limitado por el fenómeno de las *listas colectoras* (o candidaturas fusionadas), mediante el cual múltiples candidatos a alcalde y a gobernador apoyaban al mismo candidato presidencial, y compartían una papeleta de voto con éste. Las *listas colectoras*, en realidad un sustituto de las primarias del partido, permitieron a Cristina Kirchner reunir los votos de listas de candidatos diversas y rivales, que de otro modo habrían respaldado a sus adversarios.

Finalmente, la victoria de Kirchner fue producto de la debilidad de la oposición. La UCR, que tiene su base de apoyo en la clase media, y que

es el único partido no peronista que alguna vez ha ganado una elección limpia en Argentina, se debilitó considerablemente durante la década de 1990, y luego de la desastrosa presidencia radical de Fernando de la Rúa (1999-2001) comenzó a desintegrarse. Luego de registrar importantes deserciones hacia su derecha (Ricardo López Murphy) e izquierda (Elisa Carrió), la UCR terminó sexta en la elección de 2003, con apenas el 2% de los votos. Bajo Néstor Kirchner, cinco de los seis gobernadores de la UCR y más de un tercio de sus 476 alcaldes rechazaron el liderazgo radical y apoyaron en cambio al Gobierno, ganándose la calificación de “radicales K”. En la elección de 2007 los radicales K apoyaron a Cristina Kirchner, no al candidato Roberto Lavagna respaldado por la UCR, y uno de ellos, Julio Cobos, se convirtió en el compañero de fórmula de la Sra. Kirchner.

Ninguno de los partidos de oposición que surgieron tras el colapso de la UCR, particularmente Afirmación para una República Igualitaria (ARI) de Carrió, el Movimiento Federal Recrear (MFR) de López Murphy, y el PRO de Mauricio Macri, poseían una organización a nivel nacional o una base activista significativa. De acuerdo con un estudio llevado a cabo por Ernesto Calvo y María Victoria Murillo, el PJ cuenta con cerca de 300.000 activistas a través del país, lo que representa casi el 1% de la población, y casi 10 veces el número de activistas de ARI y PRO unidos.³ En efecto, las actividades de la oposición estaban restringidas en su mayoría a los centros urbanos. Por lo tanto, aunque las elecciones seguían siendo muy competitivas en las principales zonas metropolitanas —Cristina Kirchner perdió en Buenos Aires, Córdoba, y Rosario, las tres ciudades más grandes del país—, en la práctica el PJ no tenía competencia en muchas provincias de la periferia.

Por qué Argentina No es Venezuela

La presidencia de Néstor Kirchner se caracterizó por una significativa concentración del Poder Ejecutivo. Al igual que Carlos Menem durante su primer período presidencial (1989-1995), Kirchner gobernó en los márgenes del Congreso y de otras instituciones de rendición de cuentas horizontal. Hasta noviembre de 2007, Kirchner promulgó 232 decretos supremos, una tasa correspondiente a 4,3 decretos por mes que es equiparable a la de Menem, de 4,4 por mes. Kirchner conservó los poderes de emergencia delegados al Ejecutivo por el Congreso durante la crisis de 2001, y en 2006 el Congreso le otorgó un amplio poder discrecional para modificar el presupuesto luego de su aprobación legislativa. Aunque la reforma de Kirchner a la Corte Suprema fue aplaudida en forma generalizada, otras acciones del Ejecutivo invadieron la independencia de los jueces, especialmente la exitosa promoción de una ley que aumentó el control del Ejecutivo sobre el Consejo de

Magistrados, organismo responsable de supervisar el nombramiento y remoción de los jueces federales.

Finalmente, Kirchner concentró el Poder Ejecutivo con respecto a las provincias. Esto se realizó mediante el desarrollo de nuevas fuentes de ingreso, particularmente aranceles a las exportaciones y cobros por los servicios públicos, que a diferencia de los impuestos existentes no se compartían entre los gobiernos federal y provincial. Como consecuencia, la participación de las provincias dentro del ingreso total disminuyó a apenas la mitad de lo que había sido una década atrás, lo que aumentó la dependencia de los gobiernos provinciales de las transferencias fiscales provenientes del gobierno federal.⁴

La combinación de la concentración de poder efectuada por Kirchner y el creciente dominio electoral del PJ produjo inquietud respecto de que la política argentina estaba tomando un giro autoritario. No obstante, dichas caracterizaciones son engañosas. En Argentina las instituciones esenciales de la democracia se mantienen fuertes: las elecciones son limpias, las libertades civiles están ampliamente protegidas, y las Fuerzas Armadas, autoras de seis golpes entre 1930 y 1976, se han retirado de la política. En efecto, a pesar de la crisis hiperinflacionaria tipo Weimar ocurrida en 1989, y del desplome hacia una depresión de 2001 a 2002, el orden constitucional nunca se ha interrumpido desde que Argentina retornó a la democracia. Las desproporcionadas victorias del PJ en las elecciones parciales de 2005 y en 2007 fueron producto de la debilidad de la oposición, no de abusos por parte de quienes ejercían el poder. El historial del gobierno de Kirchner en relación con las libertades civiles fue adecuado, y en algunas áreas, como el manejo policial de las manifestaciones públicas, fue evidentemente superior al desempeño de sus predecesores.

El historial democrático relativamente sólido de Argentina no es una consecuencia del liderazgo o la buena voluntad de sus presidentes; más bien, tiene su origen en las restricciones que la sociedad y la organización política le imponen al ejecutivo. La democracia argentina está reforzada por un amplio compromiso societal con las libertades civiles y una vasta infraestructura de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a su defensa.⁵ En este sentido, los gobiernos de Argentina enfrentan una permanente red asociativa que supervisa a las autoridades estatales.⁶ Las organizaciones cívicas y de información cumplen el papel de agentes de “responsabilidad societal” al exponer y denunciar el abuso del Estado, con lo que se eleva el costo político de éste.⁷ Por ejemplo, durante los años 90 se llevaron a cabo campañas cívicas a gran escala que exigieron una acción judicial en respuesta al asesinato de la adolescente María Soledad Morales ocurrido en 1990, en que estaban implicados miembros del clan gobernante de la provincia de Catamarca, y a la muerte, en 1997, del fotógrafo periodístico José Luis Cabezas, planeada por un jefe de la mafia ligado al Gobierno. En

diciembre de 2001, cuando el presidente De la Rúa declaró Estado de Sitio y reprimió violentamente a los manifestantes, el repudio de la gente fue tan arrollador que fue forzado a renunciar, y cuando en 2002 la policía mató a dos manifestantes callejeros (*piqueteros*), la intensidad del clamor popular se tradujo en que el presidente interino Eduardo Duhalde acortó su mandato.

Bajo el primer presidente Kirchner, los “anticuerpos” societales se manifestaron con respecto al tema de la reelección. Luego de la aplastante victoria del PJ en las elecciones legislativas de 2005, algunos críticos mostraban inquietud respecto de que Kirchner intentaría cambiar la Constitución, tal como había hecho mientras era gobernador de Santa Cruz, para permitir la reelección ilimitada.⁸ Así, cuando Kirchner respaldó la iniciativa del gobernador de Misiones, Carlos Rovira, de reescribir la constitución de su provincia con el fin de permitir este tipo de reelección, la cuestión rápidamente alcanzó la atención nacional. A pesar de que los peronistas dominaban la política en Misiones, pues habían ganado seis elecciones consecutivas de gobernador entre 1987 y 2007, las fuerzas cívicas y de oposición locales, encabezadas por la Iglesia Católica, organizaron una amplia campaña de oposición y vencieron al PJ en la elección de asamblea constituyente. La derrota tuvo un impacto inmediato y poderoso a nivel nacional: los gobernadores de Buenos Aires y Jujuy abandonaron los proyectos de reelección, y cualquier tipo de iniciativa a nivel de país se volvió impensable.

La capacidad de Néstor Kirchner de concentrar el poder se vio limitada por instituciones democráticas sólidas, una sociedad civil fuerte, y la naturaleza de su propia coalición peronista.

Los presidentes de Argentina también están limitados por otros actores elegidos democráticamente, en especial los gobernadores. Estos y otros jefes provinciales son actores poderosos en la política argentina, debido en una parte no menor a que a menudo controlan el proceso de designación de legisladores nacionales. Debido a que la mayoría de los legisladores debe su nombramiento a un jefe provincial más que a la

dirección del partido a nivel nacional, la disciplina dentro del bloque legislativo del PJ depende en gran medida de la habilidad del presidente para mantener el apoyo de los gobernadores.⁹ De este modo, incluso presidentes peronistas con gran poder, como Menem y Kirchner, nunca han podido gobernar de manera unilateral, como Chávez ha hecho en Venezuela. Por el contrario, han gobernado en coalición con los jefes de los partidos y con el consentimiento negociado de éstos.¹⁰ Los esfuerzos kirchneristas por formar un movimiento “transversal” al margen de la maquinaria del PJ, compuesto por peronistas progresistas y miembros de la izquierda no peronista, nunca consiguieron adhesión. Aunque Kirchner

inicialmente alejó a algunos jefes de partidos, finalmente los necesitó para procurar los votos. Antes de la elección de 2005, hizo las paces con la maquinaria del partido, y abandonó el proyecto transversal.

En suma, la capacidad de Néstor Kirchner de concentrar el poder se vio limitada por instituciones democráticas sólidas, una sociedad civil fuerte, y la naturaleza de su propia coalición peronista. Por consiguiente, nunca se aproximó al gobierno centralizado y autocrático de Chávez, ni siquiera en la cima de su popularidad y fuerza política.

También es importante señalar que numerosas iniciativas del Gobierno favorecieron la calidad de la democracia argentina. Por una parte, Kirchner mejoró la Corte Suprema mediante la nominación de jueces calificados e independientes, la instauración de nuevos procedimientos —como las audiencias públicas— para asegurar una mayor transparencia y responsabilidad en el proceso de designación de jueces, y la reducción del tamaño de la Corte de nueve jueces (una consecuencia de haberse llenado de jueces partidarios del gobierno en 1990) a siete y finalmente a cinco. Al reducir la Corte a su tamaño original, una moción que había sido solicitada por numerosos grupos legales, de derechos humanos, y de libertades civiles, el Gobierno se privó de la oportunidad de designar dos jueces adicionales. La independencia de la reformada Corte Suprema se puso de manifiesto en el caso Badaro de 2006, en que ésta forzó al Gobierno a indexar los pagos de pensiones, y en el caso Rosza de 2007, donde la Corte limitó el uso de nombramientos interinos por parte del Gobierno, que no están sujetos a aprobación legislativa, para ocupar judicaturas. Al momento de la resolución, alrededor de un quinto de todos los juristas federales de Argentina habían sido designados mediante nombramientos interinos.

Además, Néstor Kirchner realizó importantes avances en el ámbito de los derechos humanos. Como se mencionó anteriormente, su gobierno presionó con éxito en favor de la anulación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida de la era Alfonsín, que habían limitado el alcance de los juicios de derechos humanos. En 2006, más de 500 ex oficiales de las fuerzas armadas y la policía habían sido acusados.¹¹ Kirchner también incitó a las cortes a anular el indulto de Menem, realizado en 1990, a los máximos generales responsables de la Guerra Sucia. En julio de 2007, la Corte Suprema declaró inconstitucional uno de los indultos, lo que podría pavimentar el camino para la anulación de todos ellos.¹²

Por último, Kirchner restauró un mínimo de confianza pública en el Gobierno. La crisis económica y de gobernabilidad de 2001 a 2002 provocó una gran pérdida de confianza de las personas en la élite política. Conforme al estudio *Latinobarómetro*, el porcentaje de argentinos que expresaban confianza en los partidos políticos de su país se redujo de un 29% en 1997 a un sorprendente y desastroso 4% en 2002, el porcentaje más bajo de América Latina.¹³ Esta crisis de representación

se observó en la elección parcial de 2001 cuando, en una impresionante protesta en contra de toda la élite política, el 22% de los votantes votó en blanco o anuló su voto. En dos de los más grandes distritos del país, la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe, el número de votos en blanco y nulos superó a aquel de todos los partidos unidos. La crisis de representación también se observó en las protestas de diciembre de 2001, cuando manifestantes de clase media rodearon a cada rama del gobierno coreando la consigna *¡que se vayan todos!* La ira de los ciudadanos llegó a tal punto que los políticos a menudo eran atacados físicamente cuando osaban presentarse ante la gente, en calles del centro de la ciudad, en restaurantes, e incluso en sus propios vecindarios.

Esta notable erosión de la confianza pública tenía su origen en diversos factores; uno de ellos era la extendida percepción de que el Gobierno se había vuelto casi completamente indiferente a las demandas de los votantes. La brecha entre la opinión pública y la política pública se hizo especialmente profunda bajo De la Rúa, cuya coalición de gobierno —La Alianza— desarrolló una campaña a partir de una plataforma de gobierno limpio y justicia social, pero no cumplió con ninguno de estos aspectos.¹⁴ El gobierno de La Alianza fue implicado en un escándalo de soborno en el Senado en el año 2000, y las reiteradas medidas de austeridad convencieron a muchos argentinos de que De la Rúa era más receptivo a los acreedores internacionales y a los mercados de bonos que a los votantes.

Kirchner revirtió este patrón. Mientras De la Rúa parecía constreñido hasta la parálisis, Kirchner intentó expandir las posibilidades de maniobra del Gobierno, reales o percibidas, al emprender batallas de alto perfil en contra de las mismas entidades que eran reconocidas como las que restringían a sus predecesores: las Fuerzas Armadas, el FMI, los tenedores de bonos, y los capitalistas extranjeros y nacionales. Aunque los méritos económicos de algunas de estas iniciativas, como los controles de precios o la cancelación de la deuda con el FMI en su totalidad, eran cuestionables, las consecuencias políticas fueron claras e importantes. Los argentinos percibieron que su gobierno había respondido a las demandas de las personas y, por lo tanto, el respaldo a Kirchner, el optimismo acerca del futuro y el apoyo a la democracia aumentaron considerablemente.

Los Desafíos para la Democracia Argentina

A pesar de que la democracia argentina es fuerte, continúa siendo más propensa a las crisis que aquellas de países comparables, de ingreso medio, en América Latina. Dos problemas continúan minando la calidad de la democracia argentina; a saber, la debilidad de la oposición no peronista y el hecho de que el sistema de partidos de Argentina sufrió un colapso parcial.

Aunque el PJ sobrevivió a las crisis de 1989 y 2001-2002, la UCR, el único otro partido significativo a nivel nacional desde los años cuarenta, dejó de ser una fuerza nacional. La participación de los radicales dentro de la votación presidencial cayó desde más de un 50% en 1983 a sólo un 2% en 2003, y en 2007 su representación en el Congreso (30 de 257 escaños) alcanzó una baja histórica. La descomposición del partido, que comenzó con la deserción de líderes como Carrió y López Murphy después de 2001, continuó bajo Kirchner con el surgimiento de los radicales K. No obstante, la UCR no está necesariamente muerta. Conserva una infraestructura a nivel nacional de líderes locales y redes de activistas, que constituye un potencial para una recuperación futura, como ocurrió con el APRA en el Perú. Sin embargo, los radicales no han competido seriamente por la presidencia desde 1999, de modo que el estatus del partido como una fuerza electoral a nivel nacional queda muy en duda.

El derrumbe de la UCR no ha ido acompañado por la aparición de nuevos partidos que sean estables. La difusión de tecnologías relacionadas con los medios de comunicación de masas ha reducido los incentivos de los políticos para invertir en la organización partidaria, y la volatilidad del electorado urbano de clase media que se volvió “disponible” luego del colapso de la UCR ha hecho difícil consolidar nuevas alternativas partidarias. Con numerosas fuerzas compitiendo por los ex votos radicales, incluido el gobierno de Kirchner desde 2003, ninguna alternativa no peronista significativa ha echado raíces. Los principales partidos nuevos que surgieron durante las décadas de 1980 y 1990 tenían una organización débil y no se ampliaron más allá de los centros metropolitanos más importantes. Ninguno sobrevivió por mucho más de una década. A los dos partidos que nacieron en 2003, el ARI y el MFR, les fue apenas algo mejor. El MFR recibió sólo el 1% de los votos en 2007 y de hecho ha sido desplazado por el centroderechista PRO, otro partido concentrado en Buenos Aires. Mientras, el ARI registró un grave cisma luego de la elección de 2007.

Desde la década de 1940, sólo los peronistas y la UCR han formado organizaciones nacionales, han movilizado a grandes grupos de militantes, y han establecido identidades estables en el electorado. Con el colapso de la UCR, la mitad no peronista del sistema de partidos se ha convertido en un conjunto fragmentado de mecanismos personalistas, maquinarias locales fundamentadas en la influencia política, y partidos programáticos de corta vida. El resultado ha sido una fragmentación y una inestabilidad crecientes.

La debilidad de la oposición no peronista tiene varias consecuencias importantes. La más obvia es que hace a la oposición cada vez más incapaz de retar al PJ en la arena electoral. Tanto en 2003 como en 2007, las fuerzas no peronistas estaban divididas en dos o tres facciones, ninguna de las cuales representaba una alternativa electoral creíble, y

menos una alternativa de gobierno. En consecuencia, el PJ se transformó en el partido dominante de facto. En la elección presidencial de 2003, los dos primeros finalistas eran peronistas, y en las elecciones legislativas de 2005 ningún partido no peronista obtuvo ni siquiera el 10% de la votación nacional. En las elecciones presidenciales, la debilidad del partido de oposición puede ser superada con relativa facilidad. Debido a que gran parte del numeroso electorado argentino de clase media se inclina hacia el antiperonismo, una coalición de fuerzas no peronistas, tal como en 1999, o incluso un candidato que surja como un punto focal para los votantes no peronistas, podría ser suficiente para derrotar a los candidatos presidenciales del PJ.

Sin embargo, a nivel provincial y legislativo las implicancias de la debilidad opositora son más graves. Dado que las provincias más pequeñas del interior, donde es mayor el dominio del PJ, están sobrerrepresentadas en el Congreso, la representación no peronista en ese cuerpo se está erosionando. Con posterioridad a la elección de 2007, el bloque pro Kirchner de la Cámara de Diputados tenía más de dos veces el tamaño de los tres mayores bloques de oposición unidos. En el Senado, la dominación del PJ se reforzó por el prorrateo inadecuado y por una regulación electoral, establecida en 1994, que otorga dos asientos senatoriales al primer finalista de cada provincia y un tercer asiento al partido que termina segundo. Debido a una combinación de debilidad opositora y de divisiones peronistas a nivel provincial, que condujeron al nacimiento de dos e incluso tres listas de candidatos pro Kirchner, éstas terminaron primera y segunda —con lo que reunieron los tres asientos del Senado— en provincias como Salta, Santiago del Estero, y Río Negro, donde el asiento de minoría lo obtuvo un radical K. Las fuerzas pro Kirchner consiguieron 42 de los 72 escaños que, en conjunto con los partidos provinciales aliados, les otorgaron casi dos tercios del Senado.

Señales de Peligro en el Horizonte

Aunque es poco probable que el dominio electoral del PJ se traduzca en el surgimiento de un régimen hegemónico, es posible que tenga numerosas consecuencias negativas para la democracia. En primer lugar, aunque las fuerzas de oposición todavía son capaces de ganar la presidencia, cada vez son menos capaces de gobernar. Como Calvo y Murillo han señalado, la debilidad de los partidos de oposición en el poder legislativo, en las provincias, y en la sociedad hacen que gobernar sea extremadamente difícil,¹⁵ ya que es casi inevitable que los presidentes no peronistas se enfrenten a un poder legislativo controlado por el peronismo y a gobernadores peronistas en su mayoría. Y dada la presencia limitada de las bases de los partidos de oposición y la vinculación insuficiente a los sindicatos, las asociaciones de empresas y

otros actores sociales, los presidentes no peronistas serían vulnerables al tipo de crisis de gobernabilidad que destruyó las presidencias de Alfonsín y De la Rúa.

El colapso del partido de oposición también podría exacerbar la crisis argentina de representación política. El fracaso del gobierno de La Alianza entre 1999 y 2001 dejó a gran parte del electorado no peronista sin una representación partidaria real. Fueron mayormente estos votantes “huérfanos” los que votaron en blanco y nulo en la elección de 2001 y engrosaron las filas de las manifestaciones *¡que se vayan todos!* en 2001 y 2002.¹⁶

Finalmente, aunque no sea probable que Néstor y Cristina Kirchner violen gravemente las reglas del juego democrático, la falta de una oposición creíble, o de una verdadera competencia electoral, amenaza con disminuir aún más la necesidad de rendir cuentas del ejecutivo. Como mínimo, la ausencia de supervisión y de rendición de cuentas aumenta el riesgo de errores graves en las políticas. Además, tal como la historia argentina lo ha demostrado reiteradamente, la escasa rendición de cuentas del Ejecutivo también aumenta la probabilidad de corrupción y de otros abusos graves.

Un segundo desafío que enfrenta la democracia argentina es el persistente problema de la debilidad institucional.¹⁷ La fortaleza institucional se puede definir según dos dimensiones: 1) *imposición*, o el grado en que las normas que existen en el papel se cumplen en la práctica; y 2) *estabilidad*, o la medida en que las reglas formales sobreviven a las fluctuaciones menores en la distribución del poder y las preferencias.¹⁸ Muchas instituciones políticas y económicas de Argentina son deficientes en relación con uno o ambos de estos aspectos.

Entre 1930 y 1983, Argentina pasó por un largo período de inestabilidad en el sistema de gobierno, marcado por seis golpes militares, durante el cual la constitución, el sistema electoral, el congreso, la corte suprema y otras instituciones fueron reiteradamente suspendidas, burladas, o modificadas. Esto estableció un patrón de inestabilidad institucional que se prolongó por décadas. A modo de ejemplo, de 1928 a 2003 ni uno solo de los períodos presidenciales prescritos por la constitución se cumplió en su totalidad. En 1930, 1962, 1966, 1976, 1989, y 2001 los presidentes elegidos fueron removidos antes de terminar sus respectivos mandatos. Dos presidentes, Perón y Menem, completaron sus períodos, pero ambos modificaron la constitución para hacer posible un segundo período. Del mismo modo, a pesar de que la constitución garantiza el ejercicio vitalicio de los jueces de la corte suprema, esta garantía constitucional ha sido violada permanentemente desde la década de 1940, pues los gobiernos entrantes, tanto civiles como militares, usualmente han removido a los jueces hostiles y los han reemplazado por aliados.¹⁹

Las instituciones democráticas fundamentales de Argentina, a saber, las elecciones, las libertades civiles, y el control civil de las Fuerzas Armadas, se fortalecieron considerablemente después de 1983. Sin embargo, diversos ámbitos de la vida política y económica siguen aquejados por la debilidad institucional. Durante los años 90, las reglas del juego que gobernaban las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, el poder judicial, el federalismo, la selección de candidatos, la tributación, y la independencia del banco central fueron reiteradamente amenazadas, violadas, manipuladas, o cambiadas, y algunos patrones de manipulación institucional se mantuvieron bajo Kirchner. Entre éstos se cuenta la reforma del Consejo de Magistrados, la ley de “superpoderes” de 2006, que otorgaba al presidente una amplia autoridad discrecional sobre el presupuesto, la eliminación de primarias abiertas para designar a los candidatos presidenciales —ley establecida en 2002—, y el asalto del Gobierno sobre el INDEC, organismo estatal de estadísticas que alguna vez fue independiente, mediante el despido de sus tecnócratas y la creación de dudosos nuevos procedimientos para calcular la inflación.

En otras áreas, el gobierno de Kirchner respetó la letra de la ley mientras violaba su espíritu. Así, aunque la acusación o amenaza de acusación por parte del Congreso de seis de nueve jueces de la Corte Suprema, impulsada por Kirchner, era legal, reforzaba el patrón de intromisión del ejecutivo que existe desde los años cuarenta. La candidatura presidencial de Cristina Kirchner fue probablemente más ambigua. El equipo Kirchner, casi con toda seguridad, intentó extender su estada en la presidencia más allá de dos períodos. No obstante, como hemos visto, una iniciativa para modificar la Constitución con el fin de permitir a Néstor un tercer período seguramente se habría enfrentado con una amplia oposición societal. La tentativa presidencial de Cristina, que permitiría a Néstor presentarse nuevamente en 2011, era legal, pero sin embargo olía a manipulación institucional, especialmente dado que la Sra. Kirchner gozaba de la mayoría de los privilegios del ejercicio del poder durante la campaña.

La debilidad institucional persistente ha tenido graves consecuencias sobre la calidad de la democracia argentina. Si se comparan con otras democracias de ingreso medio de la región, como Brasil, Chile, México, y Uruguay, las instituciones de rendición de cuentas horizontal siguen siendo débiles en Argentina, lo que hace posible un mayor grado de dominación del ejecutivo. Respecto de estas otras democracias, las ramas legislativa y judicial de Argentina no tienen un desarrollo adecuado.

El congreso argentino cuenta con pocos líderes experimentados, prácticamente no tiene un cuerpo de profesionales, y tiene poca *expertise* técnica. Del mismo modo, el sistema de comités y los cuerpos de vigilancia están insuficientemente desarrollados.²⁰ La ineficacia legislativa proviene de diversos factores, entre los que se incluyen las numerosas clausuras del congreso por parte de las fuerzas armadas entre 1930 y

1976. Y en tanto los poderes legislativos de Brasil, Chile y México se hicieron cada vez más fuertes durante las décadas de 1990 y 2000, no ocurrió lo mismo en Argentina. Desde 1989, las funciones legislativas esenciales han sido continuamente delegadas por la vía de “leyes de emergencia” que han concedido “superpoderes” presupuestarios y reguladores al ejecutivo. Además, pocos políticos han invertido seriamente en una carrera legislativa. La carrera legislativa promedio en Argentina es de 2,9 años, en comparación con 5,5 años en Brasil, 8 en Chile, y 9 en Uruguay.²¹ Así, es menos probable que los legisladores “amateur” inviertan en especialización, en un trabajo serio de comités, o en la construcción de instituciones eficaces de supervisión legislativa.²² En efecto, el congreso argentino es deficiente en todas estas áreas. Según el Índice de Capacidad del Congreso compilado por Ernesto Stein y sus coautores, y que mide la *expertise* técnica, la fortaleza de los comités, y la profesionalización de los legisladores, Argentina tiene una clasificación “baja” junto con Guatemala, Honduras y Perú, mientras que Brasil, Chile y Uruguay ocupan una posición “alta” y México una “media”.²³

Lo mismo puede decirse acerca del poder judicial. En el indicador de independencia judicial de 2004 del Foro Económico Mundial, Argentina ocupó la posición 13 dentro de 18 países latinoamericanos, por debajo de Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú. En contraste, Uruguay se ubicó en el primer lugar, Chile en el segundo, Brasil en el tercero, y México en el sexto.²⁴ Una gran fuente de dominación del poder ejecutivo sobre el poder judicial es la inseguridad del cargo de juez. Aunque el ejercicio vitalicio de los jueces de la Corte Suprema ha sido venerado en la Constitución desde 1853, se ha violado permanentemente desde la década de 1940.²⁵ Esto no cambió con la democratización. De hecho, tres de los cuatro presidentes elegidos mediante votación popular entre 1983 y 2003, a saber, Alfonsín, Menem y Néstor Kirchner, promovieron con éxito la remoción de los jueces en funciones. Debido a la reiterada nominación de jueces afines al gobierno, entre 1960 y 1995 el ejercicio de los jueces de la corte suprema argentina tuvo una duración promedio de apenas cuatro años, menos de la mitad de la cifra correspondiente a Brasil y menos de un tercio de aquella observada en Chile.²⁶

Las crisis y la debilidad institucional tienden a reforzarse mutuamente. La debilidad institucional aumenta la probabilidad de una crisis política y económica, que a su vez desencadena las iniciativas para burlar o cambiar las reglas. Por ejemplo, la crisis de 2001 a 2002 originó amplias demandas de empezar de cero, una vez más, en el aspecto institucional se pedían elecciones inmediatas, una purga de la Corte Suprema, una nueva Constitución y una revisión completa del sistema electoral. La crisis sin duda facilitó la intromisión de Kirchner en los poderes Legislativo y Judicial. Aunque su conducta efectivamente contribuyó a restaurar la credibilidad de muchas instituciones públicas,

reforzó el patrón dominante desde 1930; esto es, cuando golpea una crisis, se cambian los actores y las reglas. La Corte Suprema proporciona un claro ejemplo de este dilema. Durante la crisis entre 2001 y 2002, muchos argentinos se quejaban de la falta de independencia judicial y exigían una purga de la Corte. La purga de Kirchner mejoró la Corte y su legitimidad pública, pero tuvo el costo de un nuevo golpe a la institución del ejercicio seguro de los jueces, con lo que se reforzaron los patrones existentes de debilidad judicial.

Oportunidades Perdidas, Tareas Inconclusas

A pesar de sus éxitos, Néstor Kirchner perdió numerosas oportunidades de mejorar la calidad de la democracia argentina. Por lo tanto, su esposa heredó tareas inconclusas en varios frentes importantes. En el frente económico, la inflación, un antiguo problema que a menudo ha tenido consecuencias políticas nocivas en Argentina, aumentó considerablemente después de 2003. A pesar de los controles de precios y de las medidas artificiosas, el gobierno de Kirchner era contrario a tomar medidas que inhibieran en el crecimiento, que la mayoría de los economistas consideraban necesarias para combatir las alzas de precios. Aunque las condiciones monetarias y los precios de productos básicos favorables limitaron el impacto de la inflación sobre la competitividad internacional de Argentina, el “índice oficial” del Gobierno, que carece de credibilidad, no podía disfrazar los aumentos de precios internos. Argentina también enfrenta una inminente crisis energética, ya que la demanda creciente provocada por los controles de precios y por el crecimiento económico se topa con una oferta limitada debida a la falta de inversión. Argentina se convertirá en un importador neto de energía en 2008, y a pesar de la mayor inversión del sector público y del aumento de precios programado, el país podría enfrentar costosos déficits dentro de poco.

El nuevo gobierno Kirchner también se encuentra delante de un problema de seguridad pública. En medio de las secuelas de la crisis entre 2001 y 2002, el nivel de delitos violentos aumentó notablemente y, lo que es crucial, también lo hizo la percepción pública de que el delito era un problema. Por otra parte, los gobiernos han fracasado reiteradamente en la reforma de las fuerzas policiales, que eran conocidas como corruptas y cómplices de la actividad delictual. Néstor Kirchner emprendió una amplia revisión de la policía, pero debido a sus alianzas con grupos progresistas y de derechos humanos y a su propia orientación ideológica era reacio a adoptar las clásicas políticas del tipo “ley y orden” que podrían amenazar las libertades civiles. En efecto, Kirchner rechazó públicamente las demandas de políticas de “mano dura”. Se negó a utilizar la fuerza en contra de las barricadas y otras formas de

desobediencia civil, y designó a jueces de la Corte Suprema conocidos por su compromiso con los derechos de los acusados.

Lo anterior dio cabida a llamamientos a la ley y al orden en la derecha. La relevancia de la cuestión de la seguridad pública quedó de manifiesto con la aparición de Juan Carlos Blumberg, un empresario que encabezó una serie de demostraciones masivas en Buenos Aires luego de que su hijo Axel fuera raptado y asesinado en 2004. Aunque el problema del delito no se tradujo en un apoyo electoral a la derecha en 2007 —Blumberg se presentó a gobernador de Buenos Aires y no obtuvo un buen resultado—, este tema aún es dominante en la opinión pública. Equilibrar las demandas públicas de seguridad con su compromiso con los derechos civiles y humanos será un gran desafío para Cristina Kirchner. Como en otros países de América Latina que tienen gobiernos de centroizquierda, un fracaso en el frente de la seguridad pública podría estimular la aparición del populismo en relación con la ley y el orden, poniendo en riesgo a muchas libertades civiles obtenidas con gran esfuerzo.

En el área de la política social, Néstor Kirchner perdió la oportunidad de redistribuir la riqueza y reducir la desigualdad de ingreso. Aunque ampliamente considerado de centroizquierda, el gobierno de Kirchner abandonó las políticas sociales dirigidas a combatir la pobreza. De hecho, a pesar de una salud fiscal sin precedente, el gobierno no llevó a cabo una inversión fuerte ni en las transferencias en efectivo condicionadas ni en programas de salud y educación dirigidos a los pobres, como lo hicieron los gobiernos de centroizquierda de Brasil y Chile. Efectivamente, los programas sociales creados para manejar la situación crítica de pobreza provocada por la crisis de 2001 a 2002, como el Programa Jefes y Jefas de Hogar, fueron reducidos. En lugar de establecer nuevos programas sociales, el gobierno de Kirchner invirtió fuertemente en obras públicas. Por ende, aunque las tasas de desempleo y pobreza disminuyeron notablemente, estas reducciones provenían casi completamente del crecimiento económico. En efecto, los niveles de pobreza y desigualdad continuaban siendo más altos en 2007 de lo que eran a mediados de los años 90.

De este modo, luego de cuatro años de un gobierno peronista de centroizquierda con enormes recursos a su disposición, los niveles de desigualdad y marginalidad social, que habían aumentado considerablemente desde la década de 1970, permanecían altos. A pesar de que la gran demanda por mano de obra mejoró los salarios y las condiciones de la fuerza de trabajo del sector formal, las condiciones que enfrentaban los trabajadores del sector informal, sobre todo los “desempleados estructurales”, permanecían sombrías. Hasta hace poco, los altos niveles de marginalidad y desigualdad eran relativamente desconocidos en Argentina. Si estos problemas no se enfrentan, podrían conducir al

tipo de polarización y conflicto social que con demasiada frecuencia ha amenazado la estabilidad de las democracias de América Latina.

Finalmente, el gobierno de Néstor Kirchner hizo poco para fortalecer las instituciones políticas. Su extraordinaria popularidad se tradujo en una excepcional oportunidad de invertir en la construcción de instituciones, y de haberlo hecho, podría haber evitado el destino que recayó sobre casi todos sus predecesores: ver los éxitos iniciales borrados por posteriores crisis y cambios de las políticas. Sin embargo, en general Kirchner no se ocupó de la construcción de instituciones. Las instituciones políticas y económicas de Argentina siguen siendo sorprendentemente débiles, mucho más que las de Brasil, Chile, México, o Uruguay. En consecuencia, la economía y la organización política que hereda su esposa siguen siendo vulnerables. Argentina ha transitado antes este camino; a pesar de los buenos tiempos todavía subsiste el fantasma de una nueva crisis.

NOTAS

1. Isabel Perón, que había sido elegida Vicepresidenta como compañera de fórmula de su marido Juan Domingo Perón en 1973, logró la presidencia luego de que éste muriera al año siguiente.

2. Sebastián Etchemendy and Ruth Berins Collier, "Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporativism in Argentina (2003-2007)", *Politics and Society* 35 (September 2007): 363-401.

3. Véase: Ernesto Calvo and María Victoria Murillo, "How Many Clients Does It Take to Win an Election? Estimating the Size and Structure of Political Networks in Argentina and Chile", documento presentado en el taller *Elections and Distribution*, Universidad de Yale, 26 y 27 de octubre de 2007.

4. En promedio, en 2007 el 50% del ingreso de las provincias de Argentina dependía del gobierno federal. Véase Mara Laudonia, "Las provincias agotaron los beneficios fiscales de la devaluación", *iEco (Clarín)* (Buenos Aires), 6 de diciembre de 2007. Disponible en www.ieco.clarin.com/notas/2007/12/06/01558399.html.

5. Véase: Enrique Peruzzotti, "Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina", *Citizenship Studies* 6 (March 2002): 77-93.

6. Enrique Peruzzotti, "The Nature of the New Argentine Democracy: The Delegative Democracy Argument Revisited", *Journal of Latin American Studies* 33 (February 2001): 142.

7. Catalina Smulovitz and Enrique Peruzzotti, "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy* 11 (October 2000): 147-58.

8. Mariano Grondona, "El Despertar de la Resistencia Republicana", *La Nación* (Buenos Aires), 27 de agosto de 2006.

9. Mark Jones *et al.*, "Congress, Political Careers, and the Provincial Connection", en Pablo T. Spiller and Mariano Tommasi, eds., *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: A Transactions Cost Approach* (New York: Cambridge University Press, 2007).

10. En efecto, la dificultad para alcanzar la disciplina legislativa contribuye a explicar por qué Cristina Kirchner intentó extender la autoridad otorgada por el decreto supremo de emergencia inmediatamente después de asumir sus funciones, a pesar de la aplastante mayoría legislativa del PJ.

11. *Página/12* (Buenos Aires), 2 de enero de 2006.

12. *Clarín*, 13 de julio de 2007.

13. Omar Sánchez, “Argentina’s Landmark 2003 Presidential Election: Renewal and Continuity”, *Bulletin of Latin American Research* 24 (October 2005): 457.

14. Enrique Peruzzotti, “Demanding Accountable Government: Citizens, Politicians, and the Perils of Representative Democracy in Argentina”, en Steven Levitsky and María Victoria Murillo, eds., *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness* (University Park: Penn State University Press, 2005), 229-49.

15. Ernesto Calvo and María Victoria Murillo, “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market”, *American Journal of Political Science* 48 (October 2004): 742-57; Ernesto Calvo and María Victoria Murillo, “The New Iron Law of Argentine Politics? Partisanship, Clientelism and Governability in Contemporary Argentina”, en Levitsky and Murillo, eds., *Argentine Democracy*, 207-26.

16. Marcelo Escolar y Ernesto Calvo, “Últimas imágenes antes del naufragio: Las elecciones del 2001 en Argentina”, *Desarrollo Económico* 42 (Enero-Marzo 2003): 25-44; Juan Carlos Torre, “Citizens versus Political Class: The Crisis of Partisan Representation”, en Levitsky and Murillo, eds., *Argentine Democracy*, 165-80.

17. Véase Carlos Nino, *Un país al margen de la ley* (Buenos Aires: Emecé, 1992); Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5 (January 1994): 55-69; y Levitsky and Murillo, eds., *Argentine Democracy*.

18. Steven Levitsky and María Victoria Murillo, “Conclusion”, en Levitsky and Murillo, eds., *Argentine Democracy*, 270-75.

19. Gretchen Helmke, *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina* (New York: Cambridge University Press, 2004).

20. Scott Morgenstern and Luigi Manzetti, “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina”, en Scott Mainwaring and Christopher Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America* (New York: Oxford University Press, 2003).

21. Ernesto Stein *et al.*, *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report* (Cambridge: Harvard University Press, 2006), 55.

22. Mark P. Jones *et al.*, “Amateur Legislators—Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, *American Journal of Political Science* 46 (July 2002): 656-69.

23. Stein *et al.*, *Politics of Policies*, 55.

24. Stein *et al.*, *Politics of Policies*, 88.

25. Helmke, *Courts under Constraints*.

26. Stein *et al.*, *Politics of Policies*, 86.