

Sin programa, sin promesa

Liderazgos y procesos electorales
en Argentina

Isidoro Cheresky
Rocío Annunziata
(compiladores)

SIN PROGRAMA, SIN PROMESA.
LIDERAZGOS Y PROCESOS ELECTORALES EN ARGENTINA

Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata
(compiladores)

**Sin programa, sin promesa.
Liderazgos y procesos
electorales en Argentina**

Sin programa, sin promesa : liderazgos y procesos electorales en
Argentina /

Isidoro Cheresky ... [et al.] ; compilación de Isidoro Cheresky ; Rocío
Annunziata. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo
Libros, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-816-244-7

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencia Política. I. Cheresky, Isidoro, comp. II.
Annunziata, Rocío, comp.

CDD 320.1

Cuidado de la edición: Magalí C. Álvarez Howlin

Corrección: Gisele Amaya dal Bo

Armado: María Victoria Ramírez

© De esta edición, Prometeo Libros, 2022

Pringles 521 (C1183AEI), Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297

editorial@treintadiez.com

www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Índice

Prólogo.....	9
Introducción: Los desafíos de la democracia argentina. La primera presidencia de Cristina Kirchner. <i>Isidoro Cheresky, Rocío Annunziata</i>	13

Primera parte

Transformaciones en la representación y nuevos liderazgos

¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? <i>La representación de proximidad</i> en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina <i>Rocío Annunziata</i>	45
Las bases de sustentación activa del gobierno kirchnerista. Condiciones al interior del oficialismo en la mirada de justicialistas y transversales <i>María Dolores Rocca Rivarola</i>	89
La revelación del poder como lugar vacío: apelaciones a la “renovación” y la “nueva política” en la Argentina reciente <i>Julieta Lenarduzzi</i>	131
Política provincial y liderazgos de popularidad territorial. Los “aparatos” o “máquinas políticas”, un asunto de representación política <i>Victoria Ortiz de Rozas</i>	169
Las formas del giro judicial. Judicialización de la política en la democracia argentina contemporánea <i>Lucas Martín</i>	203

Segunda parte

Escenario político y procesos electorales recientes

La democracia argentina en debate. Reconfiguración del régimen político y nuevo mapa de poder post-electoral <i>Hugo Quiroga</i>	241
Bajo el signo del desequilibrio político <i>Oswaldo Iazzetta</i>	277
La incertidumbre en escena: debilitamiento partidario, comportamiento ciudadano y liderazgos de popularidad en la provincia de Córdoba <i>María Victoria López</i>	307

En el nombre del líder: liderazgos de popularidad y nuevos vínculos representativos en la provincia de Buenos Aires <i>Leandro Eryszewicz, Paula Krause</i>	333
Transformaciones de los formatos partidarios en la democracia argentina: una mirada al PRO desde el ciclo electoral 2011 <i>Gabriela Mattina</i>	367
Anexos “Elecciones argentinas 2011: resultados de las primarias, las generales nacionales y cifras de participación” <i>Andrea Pereyra Barreyro</i>	
Anexo I - Elecciones 2011: Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) y elecciones generales	411
Anexo II - Elecciones 2011: cifras generales de participación, abstención, voto en blanco y voto nulo. Comparación con elecciones previas	425
Los autores	431

Prólogo

Este libro es producto de una investigación colectiva llevada adelante por el equipo “Las nuevas formas políticas”, del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. El equipo se dedica desde hace varios años al estudio de las transformaciones de la democracia en Argentina, desarrollando investigaciones generales y específicas dentro de este marco temático, de manera que cada una de las contribuciones y el volumen en su totalidad son el resultado de un intenso intercambio entre sus miembros. Todo este trabajo, y este libro en particular, no hubieran sido posibles sin el apoyo de las instituciones que los financian: la Universidad de Buenos Aires, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Andrea Pereyra Barreyro ha colaborado en la edición y Dolores Rocca Rivarola ha realizado preciados comentarios críticos de cada una de las contribuciones.

El libro cuenta con una introducción, dos partes y un anexo. El capítulo introductorio de Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata propone simultáneamente un análisis de las mutaciones contemporáneas de la democracia y un estudio del escenario político durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. La primera parte del libro presenta contribuciones en torno a los problemas de la representación y el liderazgo, abarcando períodos más amplios de la historia reciente. La segunda parte se concentra en el último proceso electoral, del año 2011, así como en el escenario político actual, pre y post electoral, a nivel nacional y local. Un anexo detallado de los resultados electorales de 2011, confeccionado por Andrea Pereyra Barreyro, hace del volumen una valiosa fuente de información para quienes se dedican a los estudios políticos y para la ciudadanía en general.

Las contribuciones abordan diversas problemáticas pero comparten algunas hipótesis generales sobre las mutaciones políticas más significativas que se ven reflejadas en los distintos capítulos. En primer lugar, los actores políticos principales no parecen ser ya los partidos sino los líderes de popularidad, tal como se ha concluido en investigaciones previas desarrolladas por este mismo equipo. Si éste es un diagnóstico hoy en día compartido por la mayoría de los trabajos académicos, este libro da un paso más en el

análisis de los distintos tipos de nuevos liderazgos. A examinar liderazgos de diverso tipo se consagran las contribuciones de Victoria Ortiz de Rozas, María Victoria López, Gabriela Mattina, Leandro Eryszewicz y Paula Krause, e Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata. De este modo, son tratados liderazgos nacionales, provinciales y territoriales, cuya fuerza está dada por su imagen en la opinión pública, y que logran construir a su alrededor novedosas redes o coaliciones (desde el Frente para la Victoria, hasta el PRO, o el “juecismo”). La contribución de Dolores Rocca Rivarola analiza en detalle la novedad del tipo de redes conformadas alrededor de un líder presidencial, tomando el caso del oficialismo durante el gobierno de Néstor Kirchner.

En segundo lugar, la emergencia de nuevos liderazgos se inscribe en el marco de las transformaciones de la representación política. Tanto la contribución de Julieta Lenarduzzi como la de Rocío Annunziata abordan el problema contemporáneo de los lazos representativos que conviven con la crítica de la “clase política”, alejada de los ciudadanos: la noción de “renovación” está en el centro del primero de los trabajos, y la noción de “proximidad” estructura el segundo. Pero al mismo tiempo, la representación institucional y mayoritaria surgida de las elecciones, coexiste con otras legitimidades que tienen un rol creciente en la escena pública, como la de la Justicia, tema al que se consagra la contribución de Lucas Martín.

Los procesos electorales devienen, en este contexto, los momentos de mayor intensidad en la reconfiguración de los lazos representativos y de los propios actores políticos. Dado que las identidades políticas han dejado de ser estables, tanto para los políticos como para la ciudadanía, en las elecciones se constituye una escena de emergencia de nuevos actores, de nuevos clivajes y de nuevos comportamientos ciudadanos. Los procesos electorales hacen especialmente visibles las transformaciones contemporáneas a las que aquí se hace referencia. Se observa en ellos el rol de los líderes en la constitución de la oferta electoral y en las campañas, los principios a los que apelan en sus discursos, y, al mismo tiempo, comportamientos ciudadanos novedosos, autonomizados respecto a las pertenencias tradicionales. Algunas de las contribuciones del libro ofrecen análisis detallados del proceso electoral de 2011, a nivel nacional, como el capítulo de Osvaldo Iazzetta, y a nivel local, en los principales distritos del país: la provincia de Buenos Aires (capítulo de Leandro Eryszewicz y Paula Krause), Córdoba (capítulo de María Victoria López) y Ciudad de Buenos Aires (capítulo de Gabriela Mattina).

Además de la introducción del libro, las contribuciones de Hugo Quiroga y de Osvaldo Iazzetta abordan el escenario político actual, ofreciendo un panorama de los desafíos que enfrenta la democracia como régimen político

en Argentina, al considerar la relación entre los poderes y la tensión entre la legitimidad electoral de los gobernantes y la legitimidad de sus acciones.

De este modo, el libro no da cuenta solamente de la escena política que se ha configurado durante estos últimos años en Argentina, sino que encuentra en la reconfiguración permanente de las escenas el rasgo característico del pasaje a una “democracia continua”. Una década después del estallido de diciembre de 2001, es posible afirmar que los signos de fragmentación de los actores políticos tradicionales, de emergencia de liderazgos de popularidad, de autonomización de la ciudadanía respecto de las pertenencias políticas, y de expansión de los requerimientos de la legitimidad más allá del pilar electoral-representativo, señalan el rumbo de una mutación de la democracia.

Sin que el libro aspire a una homogeneidad de contenidos, el lector encontrará, entonces, múltiples entrecruzamientos entre sus capítulos. Esto no es azaroso: es el resultado de un trabajo de investigación colectivo, motivado por la búsqueda de comprensión de lo que aparece como nuevo en la política argentina. El foco está puesto, en efecto, en la novedad; se asume que es comprendiendo la novedad de la experiencia contemporánea que podemos apreciar en ella lo específicamente político, y evitar, al mismo tiempo, un análisis aferrado a categorías del pasado.

Introducción

Los desafíos de la democracia argentina. La primera presidencia de Cristina Kirchner

Isidoro Cheresky
Rocío Annunziata

1. Las mutaciones de las democracias contemporáneas

La democracia argentina comparte ciertos rasgos con las mutaciones más globales de las democracias contemporáneas, de las que la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner ofrece ilustraciones significativas. Estas transformaciones se observan, por un lado, en la legitimidad de los gobernantes y de los líderes políticos en general, y, por el otro, en la expansión de las formas de presencia de la ciudadanía en el espacio público. Se intentará aquí dar cuenta a la vez de los acontecimientos políticos más significativos del período mencionado y de los principales signos de mutación democrática. Sin perder de vista las especificidades del período, se subrayan de este modo los desafíos actuales de la democracia argentina: mientras que los requerimientos de la legitimidad de los gobernantes aumentan, paradójicamente, el ejercicio decisionista del poder subsiste como deriva siempre posible de los liderazgos de popularidad instituyentes, principales actores políticos en un contexto en el que las organizaciones se han debilitado.

En Argentina, y en América Latina en general, el hecho de que el poder legítimo surge de las urnas, es decir, de que la vía electoral es el único recurso admisible de acceso al poder, parece haber devenido incontestable (Cheresky,

2009, 2010).¹ Pero esta realidad se ve acompañada de la ampliación de los requerimientos de legitimidad: la revalidación del poder está en juego en el espacio público, lo que quiere decir que cada decisión significativa necesita ser legitimada en sí misma. Tal como lo afirma Pierre Rosanvallon (2006), la legitimidad de los gobernantes se ha disociado de la legitimidad de sus acciones. Los gobernantes se encuentran frente a una ciudadanía vigilante y posicionada en la desconfianza, que los elige un día como electorado y los pone en cuestionamiento al día siguiente como opinión pública o como ciudadanía movilizada (Cheresky, 2009, 2010). Así, constatamos una evolución hacia lo que se podría denominar una “democracia continua” (Cheresky, 2011).² El espacio público se ha transformado entonces en el dominio ineludible de la legitimidad democrática, constatación que se encuentra en sintonía con la descripción de un nuevo formato democrático caracterizado por Bernard Manin (1996) como “democracia de audiencia” o “democracia de lo público”.³ Por lo tanto, y como sostiene Pierre Rosanvallon (2006, 2008), si el sistema representativo persiste como una columna de la democracia, los “poderes indirectos” de la contra-democracia, asociados a otras legitimidades y representaciones, constituyen una segunda columna de esta forma de sociedad.

La instalación de la democracia electoral ha avanzado, de este modo, en paralelo a mutaciones profundas de la representación política y sus actores, así como de las formas de expresión de la ciudadanía y de la configuración del espacio público. Los partidos políticos han perdido la centralidad que

¹ Pese a algunos avatares en la región (como los ocurridos en Honduras y Paraguay), que sin embargo se reorientan al pronunciamiento electoral.

² El término de “democracia continua” fue empleado ya por Dominique Rousseau (1995), para referirse, en el caso francés, a la evolución de la democracia más allá de su dimensión representativa e institucional. Se identifican nuevas formas de representación de la opinión pública que se contraponen al tradicional monopolio de la forma parlamentaria. Los representantes son sometidos de manera creciente a un “control continuo” y expuestos a una democracia de deliberación generalizada. La “democracia continua” es entonces para el autor el nombre de la democracia contemporánea, en la que el pueblo manifiesta su soberanía más allá de los momentos electorales. Aquí se emplea la noción en sintonía con la de Rousseau: es posible caracterizar el régimen político como una “democracia continua”, puesto que la vida democrática excede los dispositivos institucionales, y lo que ocurre más allá de las instituciones, en el espacio público, deviene a la vez indispensable para la legitimidad de los representantes. Otros autores argentinos analizan estos cambios en los términos de una “democracia informal” que sería paralela a los dispositivos de la democracia representativa (Quiroga, 2011).

³ Si existe un fenómeno contemporáneo que prueba la existencia de una “democracia continua”, al demostrar la centralidad de la escena pública, es la importancia que revisten actualmente, tanto para los gobiernos como para los ciudadanos, los medios de comunicación.

tenían en el pasado, al carecer de identificaciones ciudadanas permanentes. Estos partidos políticos debilitados o desagregados devienen aparatos o redes territoriales que se congregan alrededor de “líderes de popularidad”. Son estos líderes con alta popularidad -y no los partidos- los que generalmente instituyen los clivajes políticos, y se autoproclaman candidatos. Las fuerzas políticas, por su parte, ya no cuentan con las sólidas estructuras de organización interna, la forma de selección de dirigentes y la cohesión programática que tenían antaño. Se inclinan por un candidato u otro en función de los sondeos de opinión, apelan cada vez menos a los símbolos partidarios, entran y salen de las coaliciones según lo que cada nueva escena electoral ofrece y requiere. Nuevas fuerzas políticas aparecen en las vísperas de los procesos electorales, que responden a figuras populares, con frecuencia extranjeras al campo político (por ejemplo, personalidades del mundo del espectáculo, del ámbito empresarial, etc.). Los “líderes de popularidad” (Cheresky, 2006, 2011) establecen un vínculo directo, sin mediaciones, con la ciudadanía. Por su parte, los ciudadanos parecen no votar por partidos sino por candidatos, cambian su preferencia de una elección a la otra y tienen sus opciones diferenciadas para cada nivel de representación (nacional, provincial, municipal) –y ello se acentúa cuando el dispositivo electoral lo permite. Se consideran mayoritariamente por fuera de toda organización e identidad partidaria. En este sentido, podemos hablar de una “ciudadanía autónoma”, que se pone a distancia de los encuadramientos y de las pertenencias tradicionales.

En un contexto de desagregación de los partidos políticos y de autonomía ciudadana, la vida política está signada por los “líderes de popularidad” que producen lazos representativos, encarnando reclamos o rechazos, pero que no sedimentan con frecuencia su popularidad en una organización que los trasciende y perdura más allá de ellos mismos (Cheresky, 2011). De esta manera, la afirmación de la democracia electoral y la ampliación de las formas de expresión de la ciudadanía y de renovación de la legitimidad, devienen co-extensivas con la acentuación del personalismo en la política, rasgo reforzado en los casos latinoamericanos por el presidencialismo, que se vuelve, así, “ejecutivismo”.

Finalmente, la mutación de las democracias contemporáneas concierne también el vínculo entre la democracia y el Estado –especialmente en los países latinoamericanos, siendo la Argentina un buen ejemplo en este sentido. Si el Estado es el recurso instrumental para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, su fortaleza es indispensable para la democracia (Iazetta, 2011). Durante los últimos años parece haber emergido un consenso alrededor de la importancia del rol del Estado como instancia de regulación

y de coordinación. Pero un Estado más fuerte exige al mismo tiempo un Estado más participativo y controlado de manera democrática.⁴

Si estos cambios han sido constatados *grosso modo* para la mayor parte de las democracias occidentales, la Argentina representa, sin embargo, un laboratorio excepcional de estas mutaciones, como se intenta mostrar en estas páginas con el análisis de la primera presidencia de Cristina Kirchner. En primer lugar, la expansión de las necesidades de legitimidad y la tensión entre la legitimidad electoral-institucional y la legitimidad en el espacio público, se ponen en evidencia desde el comienzo del período presidencial. Habiendo llegado a la presidencia por medio de una notable victoria electoral en octubre de 2007, ya en marzo de 2008 el gobierno se enfrentaba a una amplia movilización ciudadana de rechazo a la decisión administrativa de aumentar los impuestos a las exportaciones agrícolas, viéndose obligado a someter el proyecto a la decisión del Congreso, en busca de legitimidad. El período revela al mismo tiempo la persistente desagregación de los partidos políticos en provecho de los “líderes de popularidad” que se apoyan en su imagen en la opinión pública para construir una relación directa con la ciudadanía. Este fenómeno concierne tanto a los gobernantes como a las oposiciones: más que partidos, los actores de la vida política son coaliciones alrededor de figuras con alta popularidad. Esto acarrea, por supuesto, consecuencias en la forma de gobernar y en el rol de los diferentes poderes. La manera de tomar decisiones puede llevar, en tal contexto, a una concentración del poder. Aunque las decisiones de los gobernantes deben, como se acaba de señalar, encontrar su legitimidad en el apoyo de la opinión pública, son tomadas generalmente de una manera arbitraria –con frecuencia sin consulta siquiera hacia el entorno presidencial– y el acuerdo no es buscado más que *a posteriori*.⁵ Podemos constatarlo ampliamente en el período de

⁴ Un Estado “más participativo” no implica un Estado consensual. La democracia no puede ser concebida como un sistema institucional que contiene los conflictos y que logra de este modo una perfecta armonía social. En las visiones contemporáneas de la participación predomina una idea funcional y consensualista de la relación del Estado con los actores ciudadanos, apoyada en el paradigma de la gobernanza (Annunziata, 2012). Pero evitando estas concepciones impolíticas o pos-políticas de la participación, para que el Estado sea más participativo y controlado democráticamente, es necesario que esté de algún modo conectado con la ciudadanía, que escuche y que se informe, y que sus decisiones sean argumentadas públicamente para que no permanezcan en la opacidad.

⁵ Que las decisiones son tomadas de manera “arbitraria” significa que no son precedidas por la argumentación pública y que no son necesariamente decisiones informadas (desde el punto de vista experto en su factibilidad técnica y desde el punto de vista de las opiniones de la ciudadanía). El debate sobre los diversos sentidos de las decisiones y la apertura al diálogo con las partes implicadas, es decir, la recuperación de la multiplicidad en la significación de las acciones políticas –que se economiza en el pilar electoral

la primera presidencia de Cristina Kirchner, en lo que respecta a las decisiones políticas más importantes, que se describen más adelante. Es el caso también en la selección de candidaturas, que fueron el resultado de una decisión vertical de la Presidenta, particularmente en el proceso electoral 2011. La atención pública al rol del Congreso, por otra parte, se transforma también en función de la popularidad de los líderes de la oposición; algunos de ellos han querido darle al Congreso una mayor visibilidad, valiéndose de una relación de fuerzas que les era más favorable desde fines de 2009. Esta personalización de la política, constatada en general en las democracias contemporáneas, va entonces de la mano con la desagregación y el debilitamiento de los partidos, también en Argentina. El período que aquí se estudia es especialmente significativo en este sentido, puesto que durante las elecciones nacionales de 2011, al final del primer mandato de Cristina Kirchner, hemos asistido a la implementación de una reforma electoral que tuvo por objetivo la reconstitución de un sistema de partidos. Si la reforma ha tenido ciertos efectos sobre la oferta política, limitando el número de candidatos a Presidente y a legisladores nacionales, no puede decirse que dicho propósito central haya prosperado.

La otra manifestación de esta desinstitucionalización puede ser observada en los cambios en el comportamiento del electorado. Si en la época de la “democracia de partidos” (Manin, 1996) las preferencias del electorado eran estables de una elección a la otra –e incluso de una generación a la otra-, los ciudadanos votan en nuestros días eligiendo a los candidatos que encuentran apropiados en cada circunstancia electoral, en función de la imagen de los líderes y de los temas en juego que juzgan centrales en cada circunstancia precisa. Se trata de un cambio mayor que puede constatarse en las democracias contemporáneas desde hace ya algunas décadas. Pero el caso argentino y el período que consideramos ofrecen ejemplos paradigmáticos de esta tendencia. En las elecciones de 2011 el electorado ha optado por los candidatos de la oposición en algunos de los principales distritos del país durante las elecciones provinciales (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe), y luego ha “cambiado de bando”, posibilitando una victoria, abrumadora esta vez, de la Presidenta, sólo algunas semanas después.

Además de las mutaciones en la representación política, la legitimidad, los partidos y el electorado, se constata en las democracias contemporáneas una expansión de las formas de expresión de la ciudadanía. Ésta no se limita a actuar como electorado. También es opinión pública figurada por los sondeos y las encuestas, y se manifiesta activamente por medio de

representativo y mayoritario de la democracia- fortalecería el principio de la legitimidad de reflexividad (Rosanvallon, 2008).

movilizaciones, de grupos de representación virtual y de movimientos sociales portadores de reivindicaciones. Las movilizaciones ciudadanas, más o menos espontáneas, pueden tomar incluso la forma de estallidos capaces de poner en cuestionamiento las decisiones del poder legal. En la mayoría de los casos, expresan un rechazo o una negatividad, y logran constituir un veto ciudadano efectivo. La “intensidad política” puede imponerse sobre la representación institucional. El ejemplo más notable del período es el de la emergencia del sujeto “campo” durante el conflicto agropecuario de 2008, ejemplo no sólo de la constitución de identidades en el espacio público, sino también de la “negatividad” de la que pueden ser portadoras este tipo de movilizaciones (en el sentido de la confluencia de rechazos y malestares ciudadanos).

El período de la primera presidencia de Cristina Kirchner revela finalmente las tensiones alrededor del rol del Estado en la democracia; si el discurso oficial se inscribe en la línea de la recuperación del Estado, con el apoyo general de la opinión pública, y algunos derechos se han expandido (derechos sociales, por medio de las reformas en el sistema de jubilaciones y de la implementación de una asignación por hijo; derechos civiles por medio de la ley que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo, por ejemplo), el “déficit republicano” persiste puesto que el Estado aparece como apropiado por el gobierno y con débil control democrático y administrativo (Iazzetta, 2011).

2. El gobierno de Cristina Kirchner en sus inicios: la legitimidad de las urnas

Menos de dos años después de la debacle de 2001, Néstor Kirchner llegó al poder de una forma casi accidental luego de elecciones muy disputadas.⁶ El país se había hundido en el desorden económico –dramática desvalorización de la moneda y de los salarios, caída de la actividad económica, congelamiento de los depósitos bancarios y depreciación del ahorro– con el aumento del desempleo y de la pobreza.⁷ La crisis política de ese entonces había desencadenado la renuncia del Presidente, Fernando de la Rúa, impulsada por una inédita protesta ciudadana y popular que llegó a merecer un nombre propio,

⁶ Llegó segundo a la primera vuelta de las elecciones. Pero el ganador, Carlos Menem, abandonó la carrera y no se presentó al *balotaje*, sabiendo que no lograría más votos que los alcanzados hasta entonces, de manera que Néstor Kirchner fue consagrado Presidente con el 22,4% de los votos obtenidos en la primera vuelta.

⁷ Alrededor del 23% de la población económicamente activa sin empleo y casi los dos tercios de la población por debajo de la línea de pobreza.

el “cacerolazo”. Fue entonces que comenzó el ciclo político en el curso del cual la Argentina salió de la crisis con tasas de crecimiento sin precedentes en su historia, basado a la vez en el mercado interno y en las exportaciones.⁸ Este ciclo conllevó una inflexión favorable muy marcada en las condiciones sociales generales y especialmente de los más desfavorecidos, y aligeró el peso de la deuda pública con su reestructuración por medio de una depreciación radical de los títulos emitidos y de un escalonamiento de los plazos para hacer efectivo el pago. Sobre todo, se emprendió un reordenamiento político. La autoridad del Estado fue restablecida alrededor de la figura de un presidente que actuaba de forma inesperada, las corporaciones fueron disciplinadas –especialmente el Ejército, cuyo alto mando fue diezmado-, mientras que una política de Derechos Humanos revertía la amnistía y los perdones presidenciales otorgados en el pasado, y, lo que es más, lo hacía de manera tal que todos los involucrados en los crímenes de lesa humanidad tuvieran que enfrentar los procesos judiciales que habían sido cancelados anteriormente. La Corte Suprema, desacreditada, fue renovada, luego de iniciarse juicio político a una parte de sus miembros.

La presidencia de Néstor Kirchner fue exitosa en la salida de la debacle. El Presidente, que había alcanzado rápidamente una gran popularidad, apoyaba su poder en ese respaldo, y gobernaba sobre todo por medio de decretos, invocando una situación de excepción. El Congreso jugó un rol menor y Kirchner marginó a la clase política, inclusive a los dirigentes del peronismo del que provenía, pero con respecto al cual guardó distancia durante su presidencia.

Esta forma de gobernar comenzaba a dar signos de agotamiento hacia el final de su mandato; la concentración del poder y la inflación creciente, ocultada por los índices oficiales,⁹ provocaban el malestar de los sectores urbanos, más ligados a la comunicación política y más sensibles

⁸ La recuperación económica comenzó bajo el gobierno interino de Eduardo Duhalde. El éxito de lo que fue llamado “el modelo” con los gobiernos Kirchner provenía sobre todo de la novedad de un esquema macroeconómico configurado alrededor de un tipo de cambio real competitivo y estable y un excedente fiscal y de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que durante el período 2003-2006 alentó el crecimiento de la producción y del empleo. Sin embargo, este modelo exitoso tuvo la contrapartida de la inflación que se incrementó desde fines de 2007. (Frenkel y Damill, 2009).

⁹ Hasta fines de 2006, el gobierno controlaba la inflación, por medio del congelamiento de las tarifas y de los precios de los servicios públicos, y sobre todo, de los acuerdos sectoriales. No obstante, en enero de 2007, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) comenzó a ser manipulado, y desde entonces los datos difundidos por el gobierno difirieron significativamente con respecto a los estimados por las fuentes privadas y ciertos institutos provinciales de estadística. Esta inflación persistente y la manipulación de las cifras por parte del gobierno serían características de la presidencia de Cristina Kirchner.

a las transgresiones institucionales.¹⁰ Sin embargo, a las oposiciones les resultaba difícil encontrar su lugar en la escena política. La salida de la crisis, gracias a un crecimiento económico con excedente en el comercio internacional y orden en las cuentas públicas, dejaba pocos argumentos para el fortalecimiento de una fuerza de derecha, al mismo tiempo que la mejora de las condiciones sociales y una política de Derechos Humanos que bregaba por esclarecimiento de los crímenes del terrorismo de Estado y el castigo de los culpables, daban poco margen a una contestación de la izquierda tradicional. A medida que se salía del “infierno”,¹¹ el malestar e incluso el descontento se expandieron, pero estos humores no se tornaban claramente en una alternativa política.

Las elecciones de 2007 fueron una prueba para el proyecto de los Kirchner de consolidar una base sólida de poder.¹² Ciertamente, el crecimiento continuaba y la situación social mejoraba hasta ese año, lo que se traducía en la ampliación del voto “kirchnerista” en los sectores populares. En el plano propiamente político, estas elecciones ilustraron la evolución de un proyecto que desde el principio pretendía ir más allá del peronismo,¹³ aunque esta orientación tendría vaivenes a lo largo de los gobiernos de los Kirchner. Se trataba de una coalición heterogénea alrededor del liderazgo con alta popularidad de Néstor Kirchner que se había conformado luego de su llegada al poder. Se apeló primero a la “transversalidad” invitando a confluir a la

¹⁰ Si bien la popularidad de Néstor Kirchner seguía siendo alta, en los sectores urbanos disminuía, puesto que habiéndose “normalizado” el país, éstos se mostraban menos dispuestos a aceptar una forma de gobernar poco abierta a la rendición de cuentas así como a la argumentación frente al parlamento y a la opinión. Se expresaba también la resistencia de sectores sociales cuyas ganancias se habían visto afectadas por las políticas sociales, aunque buena parte del mundo de los negocios prosperaba con el crecimiento y se manifestaba conforme.

¹¹ El “infierno” era el término empleado por Néstor Kirchner, cuando gobernaba, para describir el estado de cosas heredado.

¹² Ya las legislativas de 2005 habían sido la ocasión de saldar cuentas con el ex presidente Eduardo Duhalde. En estas elecciones se enfrentaron Hilda “Chiche” Duhalde (la esposa del ex presidente) y Cristina Kirchner, disputando la banca en el Senado de la Provincia de Buenos Aires. El triunfo de Cristina Kirchner fue abrumador. Siguiendo la popularidad creciente de la candidata del gobierno, la mayoría de los “barones” peronistas del conurbano cambiaron de bando y se alinearon con ella. Luego de estas elecciones, la mayor parte de los diputados duhaldistas electos entonces cambiaron también de bando para alinearse con el oficialismo.

¹³ Sobre todo en los primeros años y de una forma más espaciada luego, Néstor Kirchner se refería irónicamente al “pejotismo” (en alusión a los fanáticos de la identidad justicialista); de hecho, el Partido Justicialista siguió siendo –al menos una vez normalizado legalmente en 2008- un componente no visible de la etiqueta partidaria creada por él: el “Frente para la Victoria”.

izquierda no revolucionaria (llamada por el periodismo “centro-izquierda”); y luego, en 2006, a la “Concertación plural”, la que permitió atraer a cinco de los seis gobernadores del partido radical, ligándolos al movimiento oficialista. Buscando recursos complementarios al apoyo de la opinión, se configuró un verdadero movimiento heterogéneo. Una parte de los movimientos sociales “piqueteros” se unió al oficialismo y algunos dirigentes se integraron en cargos administrativos; el movimiento de Derechos Humanos y especialmente las Madres de Plaza de Mayo y las Abuelas de Plaza de Mayo devinieron apoyos y aliados de gran fuerza simbólica, mostrándose en primera fila en los actos y manifestaciones oficiales; los aliados políticos –en primer lugar, la izquierda huérfana luego de la derrota de la “Alianza” y la disolución del “FREPASO”, y más tarde algunos miembros de la “Unión Cívica Radical” (UCR) y del socialismo- fueron cooptados. El movimiento que sostenía el gobierno era una alianza implícita, pero no hubo acuerdos formales que dieran lugar a la negociación o al debate. En cuanto al “aparato” peronista, en segundo plano, fue un terreno de conflictos, y su lealtad fue fluctuante, siguiendo los vaivenes de la popularidad de los Kirchner. La unidad estuvo asegurada para la mayoría de funcionarios y representantes por el líder que podía prevalecer y ejercer una autoridad en razón de su popularidad, aunque hubo resistencias y deserciones.

En 2007, entonces, la contienda electoral finalizó el 28 de octubre en la primera vuelta de las elecciones presidenciales con el triunfo de Cristina Kirchner, acompañada en la fórmula por el aliado radical Julio Cobos. Éstos obtuvieron el 45,26% de los votos, bastante por delante de los dos principales candidatos de oposición (Elisa Carrió y Roberto Lavagna).¹⁴ La mayoría “kirchnerista” en el Congreso era entonces reforzada con un núcleo leal más sólido. Pero durante este ciclo electoral también fueron electos dos gobernadores reticentes u opositores –en particular en Córdoba y en Santa Fe-, y Cristina Kirchner resultó perdedora en las grandes ciudades, lo que demostraba que el descontento en los sectores urbanos continuaba y que iría a ensancharse.

La trama de la “sociedad política” entre la entonces Presidenta y Néstor Kirchner se replanteó. Este último emprendió la reactivación del Partido

¹⁴ Las oposiciones estaban también representadas por “líderes de popularidad” auto-proclamados como candidatos y a la cabeza de coaliciones heterogéneas. Obtuvieron un 25,5% y un 16,91% de los votos –incluso adicionados, menos que la candidata del gobierno-; sus coaliciones se disolvieron poco después de los comicios. Esto demuestra el carácter precario de las articulaciones de nuevo tipo alrededor de los líderes: al diluirse las identidades políticas tradicionales, las redes fluctúan en sus apoyos pragmáticos a diversos líderes, y los líderes son también vulnerables dada su dependencia de la opinión pública.

Justicialista, dándole una institucionalidad formal con nuevas autoridades. Pero lo más significativo consistió en alimentar una amplia red de lazos y de acuerdos informales con intendentes y gobernadores, tejida desde la residencia presidencial.

En este contexto de signos variados comenzó la presidencia de Cristina Kirchner. Iniciaba el mandato con una alta imagen positiva y una fuerte legitimidad electoral, que no la eximiría, sin embargo, de tener que renovar esta legitimidad para las primeras acciones significativas de gobierno.

3. El conflicto agrario: la legitimidad de las decisiones¹⁵

Con una expectativa pública de mejora institucional pero manteniendo una popularidad considerable, el gobierno del “cambio en la continuidad” se involucró a poco andar en un conflicto social de magnitud. Esta confrontación iba a marcar muy profundamente el período y el curso de la política de los Kirchner. El 11 de marzo de 2008 el gobierno dio a conocer la decisión administrativa 125 que incrementaba el impuesto a las exportaciones agrícolas: especialmente el tributo de la soja y el girasol.¹⁶ La decisión administrativa adoptada desencadenó inmediatamente una protesta generalizada. La contestación (una amplia panoplia de acciones que iban desde el corte de rutas y los paros de comercialización, los agrupamientos a los costados de las rutas, los “tractorazos”, hasta dos grandes concentraciones en las ciudades de Rosario y Buenos Aires) se prolongó durante meses.

El conflicto agrario ilustró claramente las transformaciones en la legitimidad democrática señaladas más arriba. Pese a que el gobierno se amparaba en el respaldo electoral obtenido pocos meses antes, los ruralistas actuaron de modo a forzar la derogación de “la 125” contando con simpatía y apoyo en otros sectores ciudadanos. Este conflicto fue, por consiguiente, característico de la “democracia continua”, ya que la movilización oponía su veto a la decisión de los gobernantes legales.¹⁷

Viendo la reacción provocada por la decisión administrativa, el gobierno trató de ofrecer *a posteriori* los argumentos que la justificaban. La tasa

¹⁵ Un desarrollo más amplio de este punto en Cheresky (2009).

¹⁶ Así, el impuesto que era del 35% aumentaba a 44,1% para la soja y al 39,1% para el girasol. La tasa era móvil: si los precios internacionales subían, el impuesto aumentaba en una proporción mayor.

¹⁷ También fue característico, como lo son muchos otros estallidos de veto ciudadano, de la “soberanía negativa” que aparece en el marco de la contra-democracia (Rosanvallon, 2006). Es decir, con mucha frecuencia, la actividad ciudadana se encuentra signada por la negatividad, se manifiesta para expresar un rechazo, para impedir una acción gubernamental.

gravaba los ingresos extraordinarios obtenidos gracias al aumento de los precios internacionales, especialmente de la soja –de la que China e India eran importantes demandantes y cuyo cultivo se había expandido considerablemente los años precedentes. Reducir el beneficio excepcional de este cultivo debía tener por efecto la baja del costo de locación de las tierras y de la maquinaria agrícola, lo que redundaría en provecho del cultivo de granos como el trigo, el maíz y de la cría de ganado, consumidos en el mercado interno. Estos argumentos no eran desdeñables, aunque el desplazamiento de inversiones y recursos humanos hacia la soja parecía difícil de frenar y quizá inconveniente para el país. Pero el mismo principio de justicia que subyacía al argumento oficial era contestado: ¿por qué focalizar en los sectores agrarios y no abarcar todas las ganancias por un impuesto general? ¿No era más bien la comodidad de una retención aplicable en el momento de embarque, es decir, una razón de facilidad de ejecución, la que estaba en la base de ese impuesto? Se ponía en cuestión, sobre todo, el crecimiento de la caja del Estado, y el hecho de que decidiera discrecionalmente el poder central sobre el empleo de los nuevos fondos que se iban a recaudar, sin control ni participación de los gobernadores –algunos de ellos fueron solidarios con la protesta– y sin la constitución de los organismos públicos de gestión.

El conflicto agrario puso en evidencia entonces las tensiones referidas al rol del Estado. Mientras que la visión de un Estado redistribuidor de las riquezas podía contar con el apoyo genérico de la opinión, persistía una amplia desconfianza respecto a los mecanismos existentes para el control y la asignación de los recursos fiscales.

Pero este conflicto mostró también las transformaciones en las identidades de los actores ciudadanos. En la movilización del “campo” –un sujeto colectivo inexistente hasta entonces– convergieron las cuatro entidades corporativas de productores, y sobre todo, la masa de productores “autoconvocados”, de todas las categorías: grandes y pequeños, propietarios y locatarios, con el refuerzo, en primer lugar, de las poblaciones de las ciudades de “la pampa” cuyas actividades eran subsidiarias o complementarias de las explotaciones rurales. El actor “campo” se creó en la escena pública y como reacción a la decisión presidencial. Su emergencia fue una ilustración del hecho de que las identidades no se presentan ya como la traducción en el dominio público de una condición social preexistente, sino que aparecen como el resultado contingente de acciones o decisiones políticas (Cheresky, 2011). El descontento, que devino una confrontación dramática abarcando todo el país y conduciendo a una fuerte polarización que involucró a todos, tenía ciertamente en su base un componente de intereses lesionados. Pero, incluso en este nivel, lo que estaba en juego era diverso, puesto que la situación de

los propietarios no era la misma que la de los locatarios, la de los grandes productores no era la de los pequeños, y la de los productores con mejores rendimientos o ubicados cerca de ejes carreteros hacia los molinos o los puertos no era la de productores desfavorecidos en estos aspectos. En efecto, los “auto-convocados” –en su mayoría pequeños productores no miembros de las corporaciones sectoriales – estuvieron frecuentemente a la cabeza de la protesta con las posiciones más radicalizadas. Por otra parte, el sujeto “campo” mostró también de manera paradigmática cómo la negatividad puede ser constitutiva de este tipo de movilizaciones que aglutinan sectores diversos en un rechazo y dramatizan un veto ciudadano opuesto a la acción de los gobernantes.

El impuesto a las exportaciones agrícolas fue una decisión que trató de combinar la urgencia en obtener fondos para mantener el equilibrio de las cuentas fiscales con una línea de acción gubernamental popular. A medida que se desplegó el conflicto, se evidenció el grado de arbitrariedad y de improvisación. Sin embargo, el gobierno impulsó la conflictividad, pretendiendo que se trataba de un movimiento de intenciones “destituyentes” y que la suya era una batalla contra la “oligarquía”. Al mismo tiempo, en vistas a dividir al “campo”, y sin negociar verdaderamente, emprendió rectificaciones que intentaban especialmente diferenciar a los grandes de los pequeños, y dar ciertas precisiones sobre el empleo de los recursos públicos, pero cuando era demasiado tarde. Este conflicto puso en evidencia las dificultades de una forma de gobernar que daba origen a decisiones que, si bien podían tener un sesgo progresista, al ser tributarias de un inapropiado ejercicio del poder, fueron rechazadas por la mayoría.

La polarización inducida por el gobierno se volvió contra él. Por primera vez la calle fue ganada por sus adversarios.¹⁸ Para salir de la pulseada la Presidenta envió la decisión, bajo la forma de proyecto de Ley, al Congreso, en el que contaba con mayoría en ambas cámaras. Pero la representación política fue desbordada por la contestación. El bloque de legisladores partidarios del gobierno se fracturó y, en el Senado, un voto en paridad fue desempatado por el vice-presidente de la República –y presidente del Senado– que se pronunció contra el proyecto del gobierno. Este fracaso parecía marcar el declive irreversible de los Kirchner.

¹⁸ “La calle” había sido tradicionalmente dominio de los peronistas o sus herederos; era una novedad que un gobierno de esta filiación se encontrara sobrepasado por sus adversarios en ese terreno.

4. Gobierno dividido y decisionismo

El gobierno de Cristina Kirchner fue profundamente sacudido por este conflicto; el gabinete debió ser reestructurado sobre la marcha, en varias ocasiones, incluyendo el alejamiento del Jefe de Gabinete, hasta entonces un componente decisivo del pequeño grupo dirigente.¹⁹ Se delineó entonces una nueva escena política, que perduró hasta el final del mandato de la Presidenta. Su figura y la de su esposo y presidente del Partido Justicialista se habían convertido en impopulares. En cambio, los líderes de una oposición en ascenso contaban con los favores de la opinión: por un lado, el propio vice-presidente Julio Cobos, desde entonces desconsiderado por quienes lo habían llevado al gobierno, y por el otro, peronistas opositores que se alinearon en un bloque heterogéneo cuyas expectativas futuras estaban puestas en Carlos Reutemann, y algunos gobernadores peronistas disidentes. Pese a los alineamientos inestables de los bloques parlamentarios que le permitían conformar mayorías de ocasión, el gobierno ya no tenía certeza sobre las votaciones del Congreso.

Cristina Kirchner y su entorno apostaron a una línea de profundización del “modelo”. De hecho, en los meses siguientes, antes de que se produjera la renovación de las cámaras y el oficialismo se encontrara en clara desventaja, hicieron aprobar en el parlamento leyes que reforzaban el rol del Estado, como la que re-nacionalizaba el sistema de jubilaciones, cuyos beneficiarios estaban hasta entonces, mayoritariamente, bajo un régimen de capitalización privada. En efecto, en noviembre de 2008, el Congreso aprobó el proyecto elevado por la Presidenta, que terminaba con el sistema de las denominadas “AFJP” de capitalización privada de los fondos de jubilación y pensión –instaurado en el marco de las privatizaciones de los años noventa-, dando lugar a un nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La compañía aérea que llevaba la bandera nacional fue también renacionalizada. La regulación de los precios de los servicios públicos fue mantenida, renovándose los subsidios que compensaban a las compañías privadas que los gerenciaban. Durante este período, las leyes tratadas en el parlamento fueron entonces aprobadas con los votos con los que contaba el gobierno, y con el apoyo de las oposiciones socialista y la izquierda moderada en los casos de las leyes de nacionalización. El “modelo” que el gobierno se proponía profundizar se basaba –en términos vagos y no explicitados de manera

¹⁹ Inmediatamente después del fracaso en el Congreso, los Kirchner evaluaron la posibilidad de renunciar; finalmente, decidieron permanecer y, en cambio, profundizar el modelo. Alberto Fernández, por el contrario, habiendo sido un miembro destacado del pequeño grupo que participaba de la toma de decisiones –tanto más decisivo cuanto que no había reuniones de Gabinete-, renunció, tomando poco a poco una distancia crítica.

argumentativa— en un fortalecimiento del Estado. El clima de la opinión iba de la mano con esta orientación. Sin embargo, muchas veces un Estado que adoptaba decisiones intempestivas e inconsultas sin el respaldo de los otros poderes y de los ciudadanos se topaba con el rechazo activo, como había sido el caso durante el conflicto con el sector rural.

En este contexto, las medidas adoptadas aparecían como resultado de una forma decisionista de gobernar y como productoras a la vez de una fuerte polarización. Esta polarización promovida por los Kirchner se profundizó durante las elecciones legislativas de 2009, que fueron adelantadas para el 28 de junio, so pretexto de evitar un año electoral largo.²⁰ El gobierno quiso dar a estas elecciones el sentido de un plebiscito, diferenciando a los que sostenían el “modelo” de los que se oponían a él. Para concretar la radicalización emprendida y asegurarse de encuadrar el aparato partidario, Néstor Kirchner se postuló encabezando la lista de diputados por la provincia de Buenos Aires, incitando al gobernador bonaerense a unírsele y a numerosos intendentes a presentarse como cabezas de lista para las legislaturas locales. De esta manera, el sentido plebiscitario de la elección era amplio, no se elegía tan solo legisladores, sino que eran los Kirchner, el “modelo” y el conjunto de la gestión los que iban a ser juzgados.

Pero, como había ocurrido durante el conflicto con “el campo”, la polarización en esos términos no tuvo eco más que para una minoría. En cambio, el rechazo al gobierno se había expandido, y fue canalizado por dos coaliciones: una representaba la sensibilidad de los oponentes no peronistas con una amplia influencia en el territorio nacional (“Acuerdo Cívico y Social”),²¹ y la otra era una entente entre la derecha moderada de Mauricio Macri —jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires— y peronistas disidentes de la provincia de Buenos Aires (“Unión-PRO”). El fracaso del oficialismo fue contundente. El resultado más significativo fue el de la provincia de Buenos Aires, el principal distrito electoral del país, en el que el oficialismo hizo todo para ganar (porque si éste hubiera sido el caso, los resultados en las otras provincias habrían pasado más desapercibidos). Pero fue Unión-Pro quien prevaleció en ese distrito, con una ventaja de más de dos puntos; y en otros distritos importantes los resultados fueron más decepcionantes

²⁰ Según la Ley, las elecciones deberían haber tenido lugar el tercer domingo de octubre porque, de todas maneras, la renovación de la mitad de las bancas de la Cámara de Diputados y de un tercio de las del Senado se efectivizaba legalmente el 10 de diciembre. Avanzando la fecha de las elecciones se corría el riesgo de hacer coexistir una cámara saliente con una cámara electa todavía no en funciones, con mayorías de signo opuesto, lo que, de hecho, sucedió.

²¹ Esta coalición estaba conformada sobre todo por la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista y la “Concertación Cívica” de Elisa Carrió.

aún para el “Frente para la Victoria”: perdió en los siete primeros en orden de importancia según el número de electores, representando el 70% de los habilitados para votar.

De inmediato, Néstor Kirchner renunció al Partido Justicialista que él mismo había reconstituido el año anterior, denunciando que lo habrían traicionado los “barones del conurbano” como partidarios de la “vieja política”, al hacer un doble juego a favor de los peronistas disidentes.

Con estas elecciones se instaló nuevamente la idea del fin del ciclo Kirchner. En el plano institucional, iban a devenir minoritarios en el Congreso y a enfrentarse a los límites de un “gobierno dividido”. En el plano público, aunque las coaliciones de los opositores fueran precarias y se desagregaran poco después de ganar las elecciones, los líderes de oposición quedaban a la cabeza de las preferencias (especialmente el vice-presidente de origen radical, Julio Cobos, y Carlos Reutemann entre los peronistas disidentes).

Sin embargo, los seis meses siguientes, hasta la renovación efectiva del Congreso, vieron desplegarse una ofensiva del gobierno con dos grandes leyes tratadas en el Congreso que producirían la división entre los opositores. La “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual” (Ley 26.522) tenía por objeto manifiesto la desmonopolización de los medios radiofónicos y audiovisuales existentes y la introducción de una normativa que alentara la democratización en la atribución de las frecuencias y del control de los medios.

En virtud del principio invocado por esta Ley, el gobierno fue respaldado por los socialistas y la izquierda parlamentaria –como también había sucedido al tratarse la ley de desprivatización del sistema jubilatorio. Pero los críticos de la llamada “Ley de medios” denunciaban el control que iba a tener el gobierno sobre la autoridad de aplicación y el arbitrio dejado al Ejecutivo con respecto a ciertas licencias a conferir en las grandes ciudades.²² Desde el punto de vista jurídico, se impugnó el corto plazo otorgado a los grupos monopólicos para deshacerse de los medios excedentes, y esta objeción bloqueó en los tribunales la aplicación de la Ley en esa disposición clave.

Otra gran iniciativa emprendida fue la Ley de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” –conocida como la “Ley de Reforma Política”– que se proponía una amplia modificación

²² Como se mencionó más arriba, la centralidad del rol de los medios de comunicación en la opinión pública y en las acciones de los gobernantes, ilustra los rasgos de una “democracia continua”. En un contexto en el que la legitimidad está en juego en el espacio público, los gobernantes se esfuerzan por apoderarse de la comunicación política. A la vez, la preocupación por la diversidad en materia de medios de comunicación puede considerarse derivada del principio igualitario democrático, contrario a la concentración monopólica.

de las disposiciones regulatorias de la actividad de los partidos, especialmente por el requisito de un umbral de adherentes para poder entrar en la competencia, y por la selección de los candidatos partidarios para los cargos electivos nacionales por medio de elecciones primarias y simultáneas, obligatorias tanto para los partidos y las coaliciones como para los ciudadanos. Esta ley que buscaba fortalecer los partidos, acercándolos a los ciudadanos, y que delineaba como horizonte un sistema bipartidista, se aprobó con el apoyo parlamentario trans-partidario.²³

En paralelo a estas leyes que cambiaron las reglas de la vida política y pública y dividieron a las oposiciones, el gobierno impulsó la aprobación de otras –especialmente la renovación de los poderes legislativos delegados y un presupuesto 2010 con poca participación federal– que reforzaron las capacidades discrecionales del Ejecutivo, brindándole un reaseguro para el período de gobierno dividido que se avecinaba.

El rechazo a la forma decisionista y concentrada de gobernar, expresado en las urnas y que seguía siendo el denominador común de las oposiciones heterogéneas, era así neutralizado por una polarización alentada desde el gobierno para atraer de entre sus adversarios a los “progresistas”, incluso a los modernizantes. Y, en efecto, la escena ambicionada por los gobernantes se volvió realidad por el resto del mandato presidencial: poder ejecutivo eficiente, gobernando llegado el caso por decreto, y parlamento bloqueado con dificultades para formar mayorías y para sancionar leyes. El cambio en la composición del Congreso fue efectivo en la distribución del poder interno, pero mostró complicaciones insuperables para traducirse en la producción parlamentaria.

²³ El objetivo declarado de esta Ley era, en efecto, el de reducir la fragmentación política y promover un sistema de partidos estable, así como el de equilibrar las fuerzas políticas en términos de disponibilidad de recursos económicos para llevar adelante las campañas electorales. La Ley estableció el mecanismo de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para producir una mayor democratización al interior de las coaliciones y los partidos políticos. Solamente las fuerzas políticas que hayan obtenido un porcentaje de al menos el 1,5% de los votos válidos en el distrito correspondiente son habilitadas para participar en las elecciones generales. En lo que respecta al financiamiento de las campañas, la Ley estableció una distribución de los espacios publicitarios en radio y televisión. Una de las críticas que se le dirigieron fue que reforzó las atribuciones de la Dirección Nacional Electoral, dependiente del Ministerio del Interior, mientras que las de la Justicia Electoral quedaron limitadas. La primera aplicación de esta Ley tuvo lugar durante las elecciones nacionales de 2011 de una manera eficaz, pero con consecuencias alejadas de los objetivos declarados.

Cámara de Diputados (257 bancas - quórum: 129)

	FPV ²⁴	ACyS ²⁵	Unión- PRO ²⁶	Aliados K. ²⁷	C. Izquierda ²⁸	Otros
Hasta el 10 de diciembre de 2009	115	52 (UCR 24)	30	22	(otros)	38
Después del 10 de diciembre de 2009	97	80	47	16	8	9

Cámara de Senadores (72 bancas- quórum: 37)

	FPV/PJ	Aliados FPV	ACyS	PJ disidente	Otros oposi- tores
Hasta el 10 de diciembre de 2009	34	6	14	10	8
Después del 10 de diciembre de 2009	30	6	15	12	9

Las expectativas que se habían forjado al día siguiente de las legislativas de 2009 fueron las de una convergencia entre las dos vertientes de la oposición en el parlamento para forzar un giro en el curso de la política del gobierno. Se había creído que el “gobierno dividido” se traduciría en un poder más equilibrado.

Sin embargo, algunas leyes importantes fueron aprobadas en el Congreso: la de los glaciares,²⁹ que los partidarios del gobierno habían bloqueado anteriormente (y que esta vez fue objeto de un acuerdo), y la que reconocía para los jubilados una demanda histórica: jubilaciones del 82% del salario en actividad y su ajuste en función de la inflación. Pero esta última recibió

²⁴ “Frente para la Victoria”.

²⁵ “Acuerdo Cívico y Social” (“Coalicción Cívica”, “UCR” y Socialismo).

²⁶ “Unión Pro”.

²⁷ Aliados del oficialismo.

²⁸ Centro-Izquierda.

²⁹ Ley 26.639, “De Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial”.

el veto presidencial.³⁰ No obstante, en términos generales, durante el 2010 el Congreso permaneció inactivo, puesto que los proyectos de la oposición no logran prosperar en el Senado. Cabe subrayar, sin embargo, que una significativa ley progresista vio la luz con amplio apoyo de todo el espectro político, la que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo, y que posicionó a la Argentina como el primer país de la región latinoamericana en reconocer este derecho.

El gobierno, en cambio, adoptó decisiones, dando la espalda en lo esencial al Congreso. Muchas de ellas tenían un sentido redistributivo: además de la renacionalización del sistema que ya se ha mencionado, la cobertura del sistema de previsión social fue ampliada, de manera que muchos de los que no habían hecho aportes o que no habían hecho los necesarios, recibieron una jubilación mínima.³¹ Esta tensión entre las decisiones que apuntaban a reforzar el Estado como agente de la expansión de derechos y de una cierta redistribución de los ingresos, y una forma ejecutivista de gobernar, iba a marcar el primer mandato presidencial de Cristina Kirchner.

La otra decisión mayor, tomada por medio de un decreto del Poder Ejecutivo el 29 de octubre de 2009 (decreto 1602/09), fue la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social”, transferencia social de ingresos que otorga un subsidio a los trabajadores sin empleo formal por cada hijo a su cargo menor de 18 años.³² Se establecieron algunas condiciones para los padres beneficiarios: no contar con una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil (SMVM) y certificar la asistencia de los hijos al sistema educativo y de salud. La asignación fue objeto de varias actualizaciones desde su puesta en marcha para compensar los efectos de la inflación y mantener el impacto redistributivo buscado.³³

Si las oposiciones no lograron satisfacer las expectativas que habían generado sobre su acción parlamentaria en el Congreso, la Justicia estuvo, sin embargo, muy activa durante este período como límite al decisionismo del Poder Ejecutivo, especialmente en el examen de constitucionalidad de

³⁰ El gobierno vetó la ley del 82% móvil del salario en actividad, pero procuró compensarlo con aumentos discrecionales del monto de las jubilaciones.

³¹ La cobertura del sistema de jubilaciones alcanzaba el 57% de la franja etaria concernida en 2003 y aumentó a 87,6% en 2010 (pasando de 3.185.000 a 5.585.000 de beneficiarios, según los datos de Presidencia de la Nación).

³² La asignación alcanzaba, a fines de 2011, 3.700.000 beneficiarios, según los datos oficiales.

³³ Esta asignación funciona como un complemento de las asignaciones por hijo de los trabajadores del sector formal; no se presenta como un derecho de las personas menores de 18 años, sino como un derecho de los padres considerados en tanto trabajadores, y no en su condición de ciudadanos o residentes del país (Lo Vuolo, 2009).