

serie

estado y política

¿CUÁNTO IMPORTAN LAS INSTITUCIONES?

gobierno, estado y actores en la política argentina

carlos h. acuña
(compilador)

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS
04310 MÉXICO, D.F.
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP
BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

salto de página

ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.saltodepagina.com

biblioteca nueva

ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.bibliotecanueva.es

anthropos

DIPUTACIÓN 266, BAJOS
08007 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

La Fundación OSDE tiene como uno de sus pilares la defensa del pluralismo, por lo cual el presente trabajo no necesariamente expresa las ideas de la Fundación, siendo el contenido de este ejemplar de exclusiva responsabilidad del autor.

Acuña, Carlos H.

¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

400 p.; 23x16 cm. - (Estado y política; 1)

ISBN 978-987-629-342-6

1. Ensayo Político.

CDD 320

© 2013, Siglo Veintiuno Editores S.A.

Diseño de cubierta: Eugenia Lardiés

ISBN 978-987-629-342-6

Impreso en Altuna Impresores // Doblas 1868, Buenos Aires
en el mes de agosto de 2013

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Prólogo y agradecimientos del compilador	11
<i>Carlos H. Acuña</i>	
Introducción: qué hacemos en estos volúmenes y por qué lo hacemos	13
<i>Carlos H. Acuña</i>	
1. Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos	19
<i>Carlos H. Acuña</i> <i>Mariana Chudnovsky</i>	

PARTE I

LA INSTITUCIONALIDAD Y LA DINÁMICA POLÍTICA DE LAS ARENAS GUBERNAMENTALES

2. La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina	71
<i>Roberto Martínez Nogueira</i>	
3. Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino	121
<i>Ernesto Calvo</i>	
4. La lógica político-institucional del Poder Judicial en la Argentina	157
<i>Martín Böhmer</i>	

- 5. Las contradicciones aparentes del federalismo argentino
y sus consecuencias políticas y sociales** **209**
Marcelo Leiras

PARTE II

**INSTITUCIONES, ORGANIZACIÓN Y COMPORTAMIENTO
DE LOS ACTORES SOCIOPOLÍTICOS**

- 6. Los partidos políticos en la Argentina: condiciones
y oportunidades de su fragmentación** **249**
Ana María Mustapic
- 7. La “doble alianza” gobierno-sindicatos
en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia
y perspectivas** **291**
Sebastián Etchemendy
- 8. Calidad institucional y sociedad civil en la Argentina** **325**
Gabriela Ippolito-O'Donnell
- Referencias bibliográficas** **365**

*A Elsa y Male, quienes con su amor y eterna paciencia hacen
a este trabajo tan suyo como mío.*

Prólogo y agradecimientos del compilador

Cuando me inicié como investigador en los años ochenta me veía obligado a argumentar que para entender la política era necesario prestar atención a las instituciones. Desde entonces, el reconocimiento de la relevancia de las instituciones ha ganado mucho terreno. Tanto es así que ahora me encuentro argumentando que otras cosas también importan.

En este contexto, no dudé en aceptar la oportunidad que me brindó la Fundación OSDE al proponerme diseñar y dirigir la investigación que aquí se publica como serie de libros sobre el Estado y la política en la Argentina.

Este desafío me permitió hacer tres cosas de gran valor para mí. En primer lugar, articular argumentos y líneas de trabajo que durante una década se cruzaron, no siempre de la manera más ordenada. En segundo lugar, me posibilitó trabajar de forma sistemática con un grupo de expertos y expertas a quienes admiro y de quienes se aprende mucho. A ellos, mi agradecimiento por su disposición a integrarse al equipo de trabajo, por la tolerancia exhibida frente a las críticas y por su apasionada participación en nuestros debates. No por menos importante en tercer lugar, también me permitió colaborar en el armado del rompecabezas que constituye la dinámica político-institucional argentina, con la aspiración de que el conocimiento generado por este trabajo resulte un aporte significativo no sólo a su comprensión sino también a su mejoramiento.

Durante años la Fundación OSDE ha mostrado su compromiso con la investigación y ha contribuido al debate plural y fundado de las cuestiones que hacen a nuestra sociedad y nuestra cultura. En este sentido, mi primer agradecimiento es hacia la fundación y su presidente, Tomás Sánchez de Bustamante, y con especial énfasis hacia Omar Bagnoli y Vilma Paura, quienes desde un principio brindaron a este proyecto su convicción, su desvelo y su generosa creatividad. También quiero agradecer el esfuerzo y la calidad de trabajo de Tomás Martínez, quien fue clave en la (titánica) tarea de dar consistencia a las citas bibliográficas en el primer volumen de esta serie.

Mis ex alumnas y ahora amigas Fernanda Potenza y Mariana Chudnovsky, como otras veces y de distinta forma, resultaron pilares fundamentales en el exitoso sostén y procesamiento del trabajo conjunto; Jimena Rubio, por su parte, puso su usual inteligencia al servicio de aclarar las ideas. Gracias, como siempre, a las tres.

La investigación insumió algo más de dos años, en los que recorrió diversas instituciones. Se inició en la Universidad de San Andrés, a la que agradezco su apoyo institucional. Por otra parte, fue la Universidad Nacional de San Martín la que, a través de la creación de su programa *Estado y Políticas Públicas*, cobijó la intensidad de los difíciles tramos donde el trabajo cobró forma integral. En este sentido quiero expresar un especial agradecimiento a su rector, Carlos Ruta, y a María Matilde Ollier, decana de la Escuela de Política y Gobierno, quienes me abrieron las puertas de la universidad y recibieron este proyecto con un entusiasmo y un cariño que aprecio hondamente. Finalmente deseo expresar mi reconocimiento a Daniel Heymann, quien me invitó a incorporarme al Instituto Interdisciplinario de Economía Política, de la Facultad de Ciencias Económicas de UBA-Conicet, dándome la oportunidad de rever mis ideas a la luz de los debates allí realizados. Es en estas dos instituciones donde se están cerrando los otros volúmenes de esta serie sobre el Estado, la política y las políticas públicas en la Argentina.

Sobre mi hermosa familia, lo que tengo para decir lo digo en la dedicatoria.

CARLOS H. ACUÑA

Buenos Aires, marzo de 2013

Introducción

Qué hacemos en estos volúmenes y por qué lo hacemos

*Carlos H. Acuña**

¿Son las instituciones las que forjan los procesos sociales o son los procesos sociales los que crean su institucionalidad? Esta pregunta tiene una dimensión teórica, abstracta, y otra concreta, que está en el corazón del accionar político cotidiano: para comprender y resolver nuestros problemas como sociedad y contar con mejores políticas públicas, ¿nos centramos en las instituciones o en otras cuestiones (lo socioeconómico, lo ideológico-cultural, la organización y el comportamiento de los actores, alguna otra)?

En la actualidad, la relevancia de las instituciones para la explicación de los procesos sociopolíticos se da por sentada, así como también se da por sentado que, por el sólo hecho de importar, producirán buenos resultados. Frente a procesos que muestran comportamientos disfuncionales, problemas de eficiencia, eficacia, legitimidad o alta conflictividad, se tiende a suponer que en algún lugar de las relaciones sociales existen malas reglas (o buenas reglas que no se cumplen, lo que es lo mismo). De cualquier forma, si el problema es económico, político, cultural, social, la causa que le imputa el sentido común dominante en la sociedad y la academia es la institucional. Sin embargo, no es obvio que las instituciones importen y, cuando lo hacen, tampoco son obvias las razones por las que lo hacen o aquellas por las que, por el solo hecho de importar, mostrarán “buenos” resultados (de hecho, tampoco es obvio que los actores importen ni son obvias las razones por las que lo harían).

Aquí adelanto mi respuesta¹ a estos interrogantes, una respuesta cuyas implicancias son el sostén del diseño de la investigación plasmada en estos volúmenes:² a mi entender, las instituciones primero importan por su potencial de modificar comportamientos (la presencia o ausencia de

* UNSAM-IIEP/UBA-Conicet.

1 Respuesta basada en los argumentos que desarrollamos con Mariana Chudnovsky en nuestro capítulo del primer volumen.

2 Este y otros dos: Acuña, comp. (2014).

instituciones puede resultar en conductas diversas). Y esto no se debe necesariamente a que las instituciones los “moldeen” en la dirección de lo establecido por sus reglas (y por tanto permitan prever conductas a partir de la letra de la ley). Importan porque muchas veces modifican comportamientos, aunque lo hagan en una dirección que apunte a evitar la regla o su cumplimiento (lo que sugiere que muchas veces las instituciones influyen sobre las conductas aunque no resulten buenas variables predictivas). Segundo, porque aquellas instituciones que efectivamente logran moldear comportamientos sobre la base de la regla establecida podrían resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una dirección de mayor eficiencia y justicia (como se la quiera definir), lo que es relevante para la sociedad y los intereses y derechos que la atraviesan (aunque también hay veces en que las instituciones, a pesar de moldear conductas, por su contenido lo hacen en una dirección que empeora la coordinación de la sociedad o resuelve conflictos distributivos de manera injusta, por lo que las instituciones que importan y logran moldear comportamientos no necesariamente producen buenos resultados). Tercero, las instituciones no sólo pueden definir el accionar de los actores y la dinámica política, económica e ideológico-cultural en una sociedad, sino que pueden a su vez ser definidas por los actores y por las otras variables de la matriz política donde están inmersas, en cuyo caso no importan para explicar lo que nos pasa –y esta es una información clave para despejar confusiones y entender mejor la política–. Cuarto, al facilitar o dificultar el alcance de objetivos y la realización de los intereses de los actores, importan porque distribuyen poder; sin embargo, la distribución de poder no se agota en las instituciones porque también es influida por los recursos y capacidades de origen extrainstitucional con que cuentan los actores, en cuyo caso las instituciones importan aunque no bastan para explicar lo que nos pasa. Quinto, las estructuras institucionales son heterogéneas, pudiendo convivir en un mismo momento y lugar partes o arenas en las que las instituciones no importan para entender los procesos sociales porque se ven determinados por otras variables o por actores; otras en las que importan y dentro de las que importan, unas que mejoran la dinámica social y otras que no. Estas son las razones para reconocer que el estudio de las instituciones es ineludible en el entendimiento de los procesos políticos.

Estas cinco razones tienen tres implicancias relevantes para la forma que adopta nuestro análisis: a) si importan, por qué importan y cuáles son las implicancias de esa importancia dependerá de la lógica de procesos sociales espacio-temporalmente acotados; en definitiva, dependerá de la

historia; b) el análisis del papel político de las instituciones implica ineludiblemente su articulación con el análisis de los actores que interactúan con ellas; y c) este análisis demanda desagregar el entendimiento al nivel de las partes o arenas que articulan la estructura de la institucionalidad política y su dinámica: la de las diversas arenas de gobierno, las distintas áreas temáticas de política pública y la lógica de organización y comportamiento de actores relevantes en su interacción con las instituciones.

En definitiva, estos son los supuestos en los que se basó el diseño analítico a partir del cual se desarrollan las tres obras que integran la presente serie: los estudios aquí incluidos sitúan históricamente la interacción entre instituciones y actores, en el primer volumen desagregando el análisis en cuatro arenas institucionales gubernamentales (presidencia y Estado a cargo de Roberto Martínez Nogueira; el Legislativo, Ernesto Calvo; el Poder Judicial, Martín Böhmer; y el federalismo bajo la responsabilidad de Marcelo Leiras) y en la organización y el comportamiento de tres actores clave en su relación con la dinámica gubernamental (partidos políticos a cargo de Ana María Mustapic; sindicatos, Sebastián Etchemendy; y organizaciones de la sociedad civil, Gabriela Ippolito-O'Donnell). El segundo y tercer volumen estudian la interacción entre instituciones y actores con foco en las dinámicas específicas de política pública. En el caso del segundo libro, centrado en la cuestión social, se analizan las políticas sociales (a cargo de Fabián Repetto), de transferencia condicionada de ingresos (Rodrigo Zarazaga), laboral (Adrián Goldin), de seguridad (Marcelo Sain) y de comunicación (Luis Alberto Quevedo). El tercer volumen, enfocado en lo internacional, las políticas económicas y de infraestructura, cubre la política exterior (Juan G. Tokatlian y Federico Merke), políticas macroeconómicas (José María Fanelli y Mariano Tommasi), comercial (Roberto Bouzas y Paula Gosis), fiscal (Oscar Cetrángolo), de transporte (José Barbero y Julián Bertranou) y energética (Nicolás Gadano).

Los trabajos son precedidos por un primer capítulo que escribimos con Mariana Chudnovsky, con el ánimo de elaborar una forma de entender las instituciones y su relación con la política que trascienda lo que consideramos debilidades de las teorías institucionalistas hoy dominantes en el análisis político. Este marco contiene el herramental analítico que brindó pistas para la confección de los estudios y también consideraciones que para nosotros resultaron aprendizajes de los productos y debates que atravesaron los dos años de investigación que insumió este estudio. Por otra parte, y en el tercer volumen, se incorpora un capítulo de cierre con conclusiones sobre la institucionalidad política argentina, sus causas, características e implicancias.

Es en este contexto que la investigación cuenta con un foco de atención y un supuesto común: el foco son las instituciones y los actores de la política en la Argentina y el supuesto es que estos resultan ineludibles a la hora de explicar aspectos centrales de su historia, su presente y su futuro político (un supuesto que, como se dijo, es menos obvio de lo que parece y que no necesariamente debería llevarnos a considerar de manera consistente y excluyente la institucionalidad como causa –y solución– de nuestros problemas). Aparte de estas coincidencias fundamentales a la hora de forjar un lenguaje común para la elaboración conjunta, los trabajos comparten las nociones de instituciones, de actores y de elementos para analizarlos. Más allá de estas coincidencias centrales, al desarrollar el proyecto grupal también se persiguió³ que el producto contara con tres pilares que consideramos fundamentales para nuestro entendimiento de las instituciones y la política en la Argentina. Primero, se buscó que los trabajos se alejasen de las apropiaciones disciplinares excluyentes en el abordaje del objeto de cada estudio y, dada su complejidad, contasen con la ventaja de un diálogo/debate multidisciplinario: el proyecto y su dinámica de discusión en los talleres que organizamos incorporaron politólogos, sociólogos, economistas, juristas, historiadores y especialistas en organizaciones.

Segundo, se procuró capitalizar la riqueza de diferencias analíticas y de estrategias expositivas que hoy atraviesan el análisis de las instituciones. Consecuentemente, algunos capítulos sustentan su explicación con un mayor peso de reconstrucciones históricas, otros en formatos más modelizados y otros conjugando uno u otro de estos estilos en diversos momentos de su razonamiento. Por otra parte, algunos capítulos utilizan con mayor énfasis supuestos de diversos institucionalismos y otros quedan abiertos al debate sobre si las instituciones son causa o efecto de otras variables. En definitiva, el mosaico estructurado por los trabajos en estos volúmenes está acotado por un mismo objeto de estudio y por ciertas nociones conceptuales compartidas para su abordaje, al tiempo que es plural con respecto a sus formatos expositivos y con las cuestiones a priorizar en la observación y cómo procesarlas.

Tercero, se persiguió ir más allá de la conclusión “lógicamente necesaria” a partir de la evidencia empírica y propia del producto de investiga-

³ Mediante la selección de diversos perfiles entre las expertas y expertos que se integraron al proyecto y una dinámica de trabajo que incluyó talleres de exposición y debate de trabajos.

ción académica, para también incorporar recomendaciones sobre cursos de acción prioritarios para el mejoramiento de la dinámica político-institucional argentina. En este sentido, esta investigación apunta a fortalecer el entendimiento de la lógica político-institucional de nuestra sociedad y también aspira a realizar un aporte a los debates sobre las soluciones a sus problemas.

1. Cómo entender las instituciones y su relación con la política

Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos

*Carlos H. Acuña**

*Mariana Chudnovsky ** ****

INTRODUCCIÓN

¿Son las instituciones las que forjan los procesos sociales o son los procesos sociales los que crean su institucionalidad? Este es el primer interrogante que formula la introducción a este libro. Las distintas formas de responder a esa pregunta refieren a si las instituciones importan o no para explicar procesos políticos y sociales; en definitiva, remiten a si los problemas que explican gran parte de nuestras dificultades como sociedad –y, consecuentemente, también sus soluciones– radican en la institucionalidad.¹ Este capítulo analiza la cuestión de manera teórica, como paso previo al tratamiento específico de la institucionalidad política en la Argentina en los siguientes.

El capítulo persigue tres objetivos. En primer lugar y desarrollado en el primer apartado, apunta a dialogar con el público interesado, aunque no especializado, en las instituciones y la política para transmitir la idea de que no hay nada obvio en la relevancia de las instituciones para entender la política o la sociedad. El resto del capítulo probablemente contendrá algunas partes áridas para ese público no inmerso en los debates teórico-metodológicos de las ciencias sociales, por lo que seguramente estos lectores encontrarán una lectura más dinámica en los

* UNSAM-IIIEP/UBA-Conicet.

** Universidad de San Andrés.

*** Agradecemos los comentarios de Lucas González, Ricardo Guitérrez, Roberto Martínez Nogueira, Sebastián Mazzuca, Ana María Mustapic, Matilde Ollier, Adam Przeworski, Julio Saguir, Catalina Smulovitz, Juan G. Tokatlian y Juan C. Torre. Por supuesto, las debilidades de este trabajo no les son atribuibles.

1 Como nos decía Evans cuando nos hablaba del Estado (1996).

capítulos posteriores, que presentan un foco de atención más empírico, estrechamente ligado al proceso político argentino. En segundo lugar, se dirige a la comunidad académica con el objetivo de reconocer la relevancia de las instituciones sin considerarlas divorciadas del conjunto de relaciones sociales en que están inmersas, y sin tampoco considerarlas necesariamente causas de la dinámica propia de las otras variables de la vida sociopolítica ni del comportamiento de los actores. Aquí el objetivo, con un claro tono de debate teórico-metodológico, es llamar la atención sobre las debilidades de los institucionalismos. Tercero, busca desarrollar herramientas analíticas para un entendimiento de las instituciones que trascienda las limitaciones institucionalistas.

Esto se hace en cuatro pasos. El primer apartado ilustra que la relevancia de las instituciones no es obvia, que su valoración en las ciencias sociales ha tenido (y seguramente tiene y seguirá teniendo) idas y vueltas, y que esos vaivenes influyen sobre nuestra manera de entender la sociedad. El segundo define los supuestos que se consideran necesarios para el análisis de las instituciones. El tercer apartado brinda las herramientas teórico-metodológicas para la implementación de ese análisis. Y, finalmente, el cuarto es una breve conclusión que sintetiza nuestra respuesta a la pregunta sobre la importancia de las instituciones y fundamenta la necesidad de una desagregación temática como la que se plasma en el resto de los capítulos.

LOS VAIVENES DE LAS INSTITUCIONES Y LOS INSTITUCIONALISMOS PARA ENTENDER LA POLÍTICA

En las explicaciones de las ciencias sociales las instituciones han importado, dejado de importar y vuelto a importar por muy diversas razones. Es más, para aquellos que consideran que importan (como causas de procesos sociopolíticos y no meras consecuencias de factores más profundos), existen grandes diferencias sobre qué son las instituciones y cuáles importan y por qué, por lo que el debate no se agota en la importancia o la falta de importancia de las instituciones, sino que derrama hacia la discusión sobre qué es lo que importa de las instituciones, y por qué es eso y no otra cosa.

DEBATIENDO LAS INSTITUCIONES DESDE SIEMPRE,
AQUÍ, ALLÁ Y EN TODAS PARTES

El panorama del debate sobre las instituciones, su lógica y su relevancia para la política no es binario. Tuvimos institucionalismos pequeños, legal-formalistas, en los que la política se “entendía” estudiando Derecho Constitucional y poco más. El marxismo vació el peso de las instituciones definiéndolas como consecuencia o epifenómeno de profundas dinámicas estructural-económicas.² Gran parte de la sociología también vació el peso de las estructuras institucionales tomándolas como consecuencia y/o correa de transmisión de la cultura (“el problema no es la calidad de las reglas, sino la cultura que transmiten”), mostrando hoy un renovado brío que no presta mayor atención ni otorga un papel protagónico a las instituciones en la explicación de lo sociopolítico (Sennett, 2007; Maffesoli, 2008; Bauman, 2004). El avance neoclásico en economía también las desechó, reproduciendo desde el conservadurismo individualista el desprecio hacia las instituciones que ya habían desplegado el economismo marxista y el estructuralismo culturalista: en el neoclasicismo las instituciones pasaron a ocupar el papel de estructuras arrastradas por la fuerza de los mercados.³

Frente a tantos captores de las instituciones, surgieron de manera reiterada sus salvadores. Weber (1984) le respondió a Marx destacando la relevancia de la “jaula de hierro” que, independientemente de la estructura de clases, las burocracias institucionalizadas del Estado moderno imponían al comportamiento y la libertad de los sujetos (elaborando tempranamente una teoría sobre las causas y consecuencias de esa institucionalidad). En las últimas décadas, y particularmente a partir de los años ochenta y noventa, se multiplicaron los defensores del buen nombre, el honor y la relevancia de las instituciones para explicar los procesos políticos, sociales y económicos de la mano de los “nuevos

2 El desarrollo de las fuerzas productivas que, vía su determinación de las relaciones de producción, pondría en palabras la voluntad de la estructura en las leyes que componen la superestructura del entramado social –en *La miseria de la filosofía* (1847), Marx, al referirse a las causas de la legislación, concluye que simplemente expresa en palabras la voluntad de las relaciones económicas–.

3 La paradoja neoclásica no sólo era que su mirada sobre las instituciones reproducía la lógica explicativa del marxismo o de los estructuralismos sociológicos al colocarlas como mera consecuencia de las cuestiones preexistentes que las causaban, sino que a la larga terminaba por reconocerles algún peso causal, aunque fuera en el margen, como fuente de ineficiencia y traba al desarrollo de los mercados y las naciones (“cuanto menos reglas, más oportunidades de negocios, inversión, crecimiento y, en definitiva, desarrollo”).

institucionalismos” (March y Olsen, 1989). En la sociología de las organizaciones se redescubrió el institucionalismo weberiano (DiMaggio y Powell, 1983) y, por su parte, la sociología económica valora las instituciones como el diseño simbólico que gobierna la relación entre los distintos roles en toda organización (en la actualidad, Portes, 2010: 55; antes y con foco en la creación institucional de los mercados, Polanyi, 1989). En la ciencia política comenzó un rescate de las instituciones destacando que importan (entre otros, Weaver y Rockman, 1993) porque hacen a las capacidades de los gobiernos; esto es, independientemente de los actores, las ideologías y la estructura socioeconómica, el tipo de institucionalidad gubernamental afecta las opciones y la calidad de las políticas. Desde la economía, y manteniendo algunos de los presupuestos propios del neoclasicismo económico,⁴ el neoinstitucionalismo⁵ las recuperó colocándolas en un podio de primacía causal y en interacción con las preferencias y los comportamientos de individuos “racionales”, cuyas funciones de utilidad son entendidas como los (micro/verdaderos) fundamentos de todo proceso social.⁶ Por otra parte, el institucionalismo histórico, ahora desde una postura estructuralista,⁷

4 Individualismo metodológico, presupuestos de maximización de utilidad en la explicación de comportamientos, así como un predominio de una metodología explicativa basada en modelos deductivos (en contraposición al análisis de procesos históricos/empíricos con una direccionalidad explicativa holista, que va de los macro procesos y estructuras hacia lo microsocioal, los individuos y sus comportamientos).

5 North (1990), Bates (1997), Weingast (2002), Shepsle (2006), Acemoglu y otros (2001), y Acemoglu y Robinson (2012); y, con foco en políticas públicas, Scartascini y otros (2011) y Ostrom (2007).

6 Y esto sin mucha preocupación (y en algunos casos, conciencia) por las implicancias estructural-funcionalistas de sus planteos; el individualismo económico institucionalista reargumentó que el origen de las instituciones está en la necesidad de que se cumplan ciertas funciones de resguardo de los derechos de propiedad, de coordinación, de resolución de problemas de información y, consecuentemente, de reducción de costos de transacción, funciones cuyo cumplimiento asegura la grandeza de las naciones y cuyo incumplimiento explica sus frustraciones (Acemoglu y Robinson, 2012). De esta forma despliega una mirada biosocial en la que, de manera teleológica, está implícito que toda organización social persigue como objetivo su supervivencia, independientemente de la conciencia de los sujetos que la conforman. Elster define este tipo de teleologías como “teleologías objetivas” (dado que es innecesaria la subjetividad para que operen en la historia) propias de la explicación funcionalista (Elster, 1984).

7 Ahora desde el holismo, en oposición al individualismo metodológico de los neoinstitucionalistas económicos y sin reconocer mayor espacio para las racionalidades individuales, colocando a las estructuras sociales y el análisis histórico en el centro de la explicación.

también recuperó a las instituciones otorgándoles centralidad en su papel explicativo de la sociedad y su historia.⁸ Entre las voces más recientes de esta ola se destacan la “perspectiva de las lógicas institucionales”⁹ (Thornton y otros, 2012) y aquellas que resaltan el papel de la articulación intertemporal entre actores y relaciones para explicar los cambios en organizaciones e instituciones (Padgett y Powell, 2012).¹⁰

Los citados institucionalismos suelen agruparse en tres grandes familias (Hall y Taylor, 1996): en primer lugar, el conjunto de trabajos englobados en el marco del neoinstitucionalismo económico y las teorías de la elección racional, que se alinean (aunque modificándola) con la idea de racionalidad económica; en segundo lugar, los estudios enmarcados en el institucionalismo histórico, heredero de los análisis de los así llamados “macroanalíticos” de la política comparada como Moore (1973) o Skocpol (1984); y por último, el denominado “institucionalismo sociológico” –o sociología económica–. Si bien todos estos enfoques comparten el interés por explicar los procesos políticos a partir de las instituciones, no obstante muestran diferencias relevantes entre sí. Y esto más allá de los cruces de caminos que, debido a las limitaciones de cada escuela, generan tanto neoinstitucionalistas hambrientos de estructura social o historia para su explicación como, en su defecto, institucionalistas históricos o institucionalistas sociológicos que ambicionan dar lugar a actores y racionalidades estratégicas en la suya (para un sintético análisis sobre las fortalezas y debilidades de los dos institucionalismos que más influyen sobre el análisis político –el neoinstitucionalismo o institucionalismo de la elección racional y el histórico–, véase el apéndice de este capítulo).

Sea como fuere, la tendencia presente es analizar las instituciones otorgándoles preeminencia sobre las otras variables sociales, o bien de manera divorciada de su contexto socioeconómico e ideológico-cultural, o bien obturando su propia historia y el papel histórico, los intereses y la ideología de los actores. En definitiva, hoy estamos rodeados de institucionalismos que compiten entre sí para explicar la sociedad y la política. Sin embargo, ¿nos convencen estas nuevas y diversas cruzadas

8 Skocpol (1984), Thelen (1999), Pierson y Skocpol (2002), Steinmo, Thelen y Longstreth (1992).

9 Que confronta con el neoinstitucionalismo, acentuando el papel de la cultura y la manera en que las identidades y las prácticas se articulan para generar innovación y cambio en las lógicas institucionales.

10 Esto la lleva a coincidir con la perspectiva de las “lógicas institucionales” en su crítica al individualismo metodológico del neoinstitucionalismo.

institucionalistas encaminadas a disciplinar las otras variables del análisis social? ¿Acaso nos sirven para entender mejor la política en nuestras sociedades? Si efectivamente las instituciones forjan comportamientos mediante la estructura de incentivos que les presentan a los sujetos o como estructuras que dotan de sentido a su accionar, ¿por qué deben importar los actores o cómo piensan? (sobre todo si tenemos en cuenta que, de una u otra forma, para bien o para mal, su comportamiento será institucionalmente encausado y quedará determinado, así como su [dis] función histórica, como consecuencia del orden institucional).¹¹ Así, hoy las instituciones gozan de buena prensa y su defensa va acompañada de sofisticadas teorías y métodos de análisis.

EL DEBATE SOBRE LAS INSTITUCIONES EN LA AMÉRICA LATINA DE HOY

Como se argumentó, desde distintas perspectivas, las instituciones políticas han sido posicionadas durante los últimos treinta años como variables explicativas de una serie de fenómenos relevantes para las ciencias sociales. Temas tales como la estabilidad democrática, el desarrollo económico, la pobreza y la desigualdad social, los cambios en las constituciones, las modificaciones en las reglas electorales, o la adopción y el cambio de políticas públicas se han explicado como resultado de factores institucionales.

Este no es el lugar apropiado para analizar las fortalezas y debilidades de cada postura (algunas de las cuales fueron sucintamente señaladas más arriba), ni para identificar las limitaciones que demandan trascender los supuestos institucionalistas para entender las instituciones y la política. Lo que sí vale notar es que un aspecto relevante de este debate teórico, abstracto y universal hace al avance de un nuevo sentido común compartido acerca de cómo entender nuestras sociedades, cómo entender a América Latina. En el pasado tuvimos explicaciones culturalistas¹² o, en su defecto, estructural-económicas enfocadas en el sistema

11 Se debe notar que, también con respecto al papel de los actores, encontramos institucionalistas descontentos que persiguen corregir las debilidades explicativas de esas teorías: el “institucionalismo centrado en los actores” constituye un intento de articular desde el individualismo metodológico el peso explicativo de la interacción de los actores estratégicos con el del impacto de las instituciones en la estructuración de estas interacciones y en la forma que adoptan sus resultados (Scharpf, 1997: 1), mostrando importantes coincidencias con algunas de las versiones del “institucionalismo de elección racional”.

12 Entre los trabajos que atribuían a los valores y normas propias de la cultura latina las causas de los problemas de desarrollo, pobreza, desigualdad y

productivo y la relación regional con la economía internacional,¹³ para entender por qué pasa lo que pasa en nuestra sociedad y en la región. En contraposición, actualmente y con fuerte influencia de los liderazgos teóricos institucionalistas de las sociedades anglosajonas, se ha forjado un nuevo sentido común sobre los problemas latinoamericanos: desde esta perspectiva ya no radicarían en su cultura o en su estructura socioeconómica, sino en sus instituciones, que se caracterizarían por ser informales o débiles, inestables y poco eficaces. Veamos algunas de las complicaciones que atraviesan la comprensión institucionalista de nuestra realidad.

Independientemente de la manera en que entendamos las instituciones, la literatura anglosajona que más y mejor canalizó estas perspectivas analíticas tiende a asumir que las reglas son formales y que sólo por existir “suceden” los contenidos de su textualidad. Sin embargo, esta noción no “viaja bien” a otras regiones (Levitsky y Helmke, 2006; Levitsky y Murillo, 2009). En gran parte de América Latina las reglas formales (tema que desarrollaremos más a fondo en el apartado “Instituciones: qué son y cómo analizarlas”) se cumplen de manera irregular y muchas veces se evaden (O'Donnell, 1993). Entonces, habría que establecer una primera distinción ineludible entre reglas formales e informales, y una segunda, que se hace en la literatura, entre débiles y fuertes. Por ejemplo, Levitsky y Murillo (2009) sostienen que en América Latina las reglas tienden a ser inestables, informales y poco eficaces. Estos autores señalan que las instituciones fuertes son estables y tienen la capacidad de hacer cumplir sus reglas. Afirman que el problema de “exportar” estas nociones basadas en observaciones de la realidad institucional norteamericana a nuestra región radica en que los nuevos institucionalismos (tanto en la variante de la elección racional como en la del institucionalismo histórico) concentran su atención principalmente en el análisis de las reglas formales (2009: 174). Esta mirada, de hecho, presupone que las reglas formales son reglas (escritas) que son suficientemente respetadas como para ser obedecidas, a la vez que son lo suficientemente estables como para generar expectativas compartidas basadas en conductas pasadas (2009: 174).

baja calidad democrática que caracterizan a América Latina, se destaca el viejo argumento de Wiarda (2001) y Wiarda y Kline (1985), centrado en las propiedades de la cultura católico-corporativista ibérica en oposición a las de la cultura anglosajona.

13 De forma destacada el estructuralismo de Prebisch y la CEPAL y la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto, 1969).

Compartimos con Levistky y Murillo (2009) la necesidad de destacar la insuficiencia del foco en las reglas formales para entender la política en sociedades como la nuestra (y que, sospechamos, es inclusive algo menos suficiente de lo que se supone para entender la política en el mundo anglosajón). Sin embargo, hay algunos puntos debatibles en estas perspectivas que desafían supuestas obviedades. Por un lado, cabe debatir si la estabilidad institucional es relevante para el cumplimiento de las reglas (y si esto constituye un supuesto teóricamente generalizable o, en su defecto, un problema de indagación empírica que variará según los casos); también es cuestionable que las instituciones débiles constituyan necesariamente un problema; y además, habría que discutir si la lógica gubernamental puede explicarse a partir de la institucionalidad que la reglamenta. Vayamos por partes. Primero, las reglas (instituciones) pueden ser estables y no cumplirse o ser inestables en un contexto de rígida continuidad de comportamientos y procesos. Esto puede indicar sencillamente la escasa o nula relevancia de las instituciones para influir en comportamientos y procesos (y explicarlos), o bien mostrar su relevancia en tanto regla que ha sido creada para ser cumplida sólo como fachada para alcanzar algún otro objetivo político. Esto implicaría una intervención determinante de variables no institucionales o bien, en su defecto, la presencia y el peso de una institucionalidad informal, no escrita, que no resulta evidente a la observación centrada en lo formal. Por otra parte, sí es verdad que cuando se constata el cumplimiento de reglas formales, estas tienden a mostrar una relativa estabilidad. Pero la estabilidad de las reglas presenta una alta correlación con su cumplimiento cuando se cumplen. Esta afirmación, más allá de su tufillo tautológico, deja abierta la relevancia causal de esa estabilidad a la indagación puntual, de nuevo históricamente acotada y empíricamente prudente, sin permitir estudiar las instituciones o las reglas de manera excluyente en su formalidad y sin comprender cómo se vinculan con los actores (con sus preferencias, entendimiento, valores y objetivos) y las otras variables que constituyen la matriz política (socioeconómicas, ideológico-culturales, etc.). Hacerlo equivaldría a contar una parte de la historia (lo que a veces puede hacerse, aunque siempre conlleva el riesgo de caer en explicaciones reduccionistas).

En segundo lugar, también es preciso indagar en cada caso concreto para evitar conclusiones falaces sobre las causas e implicancias de la “debilidad institucional”. ¿Es siempre un problema? ¿Por qué, para qué, para quién y cuándo puede resultar una solución? Además, ¿todos los problemas de la sociedad son igualmente permeables para las reglas que

la organizan (su institucionalidad...)? Tal vez algunos actores buscan intencionalmente crear o mantener instituciones débiles e informales para alcanzar un objetivo político. Las instituciones débiles o no aplicadas, que fácilmente podrían ser interpretadas como “fallidas”, pueden ser exitosas como “herramientas” para alcanzar otro propósito.¹⁴ Estudiar estática y descriptivamente las instituciones sin indagar sus orígenes y sus efectos usualmente depara diagnósticos sobre la poca capacidad política de algunos actores cuando, en realidad, las reglas débiles pueden constituir un exitoso objetivo de su accionar. Observar que las instituciones o las reglas son débiles basándose en su poca capacidad de cumplimiento no permite concluir ausencia de institucionalidad o de orden en el proceso bajo análisis. Estas instituciones pueden responder a una lógica política en la que la debilidad institucional no constituye un problema sino una solución. Pueden también responder a una lógica en la que esa debilidad o incumplimiento enmascara la tremenda fortaleza de las reglas informales, ancestrales, no escritas, que son conocidas y cumplidas por todos.

A esta altura sabemos que la estabilidad de las reglas formales no necesariamente indica fortaleza institucional y que su incumplimiento tampoco implica necesariamente debilidad institucional. Además, y en tercer lugar, con respecto a las razones que explican la lógica de (buen o mal) gobierno, suponer que radican en la institucionalidad que la reglamenta es suponer que las instituciones son constreñimientos exógenos que sufren los políticos, cuando en realidad la decisión de los gobiernos de cumplir o no las reglas es una opción estratégica basada en la consideración de sus intereses, en los objetivos que priorizan y en una previsión (correcta o no) sobre lo que podría ocurrir si la regla se (in)cumpliera.¹⁵

Estas cuestiones han estado, están y estarán en el centro no sólo del debate académico sino también del apasionado debate político. Sin embargo, desde el punto de vista analítico, es necesario reconocer que los institucionalismos están cruzados por una serie de supuestos lineales y,

14 Respecto de la baja institucionalidad del Partido Justicialista en la Argentina, Levitsky y Burgess (2003) argumentan que puede ser un propósito en sí mismo, otorgándole a esta estructura partidaria gran flexibilidad y capacidad de adaptación política, lo que en gran medida explicaría los amplios márgenes mostrados por el PJ para adaptarse a los cambios contextuales y variar significativamente el contenido de sus políticas, manteniendo en simultáneo el apoyo electoral de sus bases sociales históricas.

15 Este es un argumento central en Przeworski y Maravall (2003).

por ende, son proclives a entendimientos reduccionistas,¹⁶ muchas veces alejados de una articulación persuasiva en su manera de comprender la relación entre instituciones y política.

LOS SUPUESTOS PARA ANALIZAR LAS INSTITUCIONES Y SU RELACIÓN CON EL PROCESO POLÍTICO: VOLVIENDO A LA NOCIÓN DE MATRIZ PARA REINSERTAR LA SOCIEDAD Y LOS ACTORES EN EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL

Los institucionalismos, a pesar de sus diferencias, utilizan a las instituciones como factor explicativo de diferentes procesos. Autores como Thelen (1999), Hall y Taylor (1996) y Hall (2010) sostienen que las diferencias categóricas entre los diversos enfoques pierden contundencia en la práctica de la investigación concreta. Sin embargo, y aunque pueda resultar algo injusto para quienes se empeñan en limar las diferencias, estas persisten y están vinculadas a la tensión entre los “individuos sin historia” del neoinstitucionalismo (o institucionalismo de la elección racional –IER–) y las “instituciones sin actores” del institucionalismo histórico (IH). El riesgo de los análisis más estructurales vinculados al IH es que tienden a prestar atención a los macrop procesos, perdiendo de vista u otorgando un lugar marginal a los microfundamentos de las relaciones sociales y viceversa en el caso de la versión del IER.

Más allá del sentido que pueda tener la articulación de lo mejor de estos dos institucionalismos, nos interesa contar con un marco que nos permita analizar la dinámica institucional y su relevancia, reconociendo que las instituciones no sólo pueden influir sobre las variables ideológico-culturales y socioeconómicas y también sobre los actores, sino que pueden ser influidas por esas mismas variables y por el comportamiento de los actores. En definitiva, interesa comprender a las instituciones

16 El umbral entre reduccionismos y explicaciones legítimas no se resuelve “sumando” variables. No es verdad que, cuantas más variables, mejor la explicación. De hecho, todo enfoque y explicación dejan de lado algunas variables (de otra forma, sería imposible explicar). La cuestión es no dejar de lado aquellas variables necesarias para explicar nuestro objeto de estudio. En definitiva, la cuestión es cuándo alcanzamos suficiencia en el armado de nuestro modelo causal, y es aquí donde consideramos que los institucionalismos “se quedan cortos”.

estando inmersas en el funcionamiento de una matriz política y siendo parte constitutiva de él. En este sentido, es necesario ampliar el enfoque y prestar atención a la estructura más amplia en la que están situadas y operan las instituciones (cosa que haremos en esta sección) para, en un segundo momento, volver a colocar el foco en nuestro objeto de estudio: las instituciones, los actores y su relación con la política (lo que haremos en la próxima sección).

LA MATRIZ POLÍTICA

Una matriz es un lugar o medio donde se produce o desarrolla algo, una estructura o ambiente donde una actividad o proceso particular ocurre o se despliega. En este sentido, específicamente una matriz política constituye un sistema de variables socioestructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que:

- a) fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos;
- b) define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles; y
- c) brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo de esta forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados¹⁷ para alcanzar objetivos y realizar intereses (Acuña, 1995a).

Las instituciones no operan aisladas de la materialidad de lo social (ni esta de las instituciones). Las variables que nos hablan de esa base material de la sociedad remiten a su estructura social y económica.¹⁸ Resultan centrales para la definición de las propiedades de la matriz, porque fijan los límites de aquello que es materialmente factible alcanzar en un momento dado en una sociedad. Las condiciones estructurales fijan el campo de posibilidades para las estrategias de los actores o movimientos específicos. Es más, aquello que se manifiesta como condición estructural en un momento dado

17 En términos de su consideración como normativamente conveniente, eficiente y eficaz.

18 Estructura productiva, recursos naturales, capital físico, progreso tecnológico, demografía/recursos humanos y propiedades de la estructura social.

siempre es producto de un proceso histórico en el que las acciones y los movimientos de períodos anteriores revistieron importancia. En este sentido, la objetividad de lo estructural se halla en su efecto de validar o invalidar proyectos como históricamente realizables o no (Przeworski, 1977: 367).¹⁹

Ahora bien, si las condiciones estructurales fijan los límites de factibilidad para que puedan desplegarse estrategias/comportamientos que permitan alcanzar objetivos, realizar intereses o –inclusive– generar consecuencias no buscadas, las estrategias y comportamientos, a su vez, son la resultante de una intencionalidad, del supuesto de un actor de que un determinado comportamiento dará por resultado un estado de cosas y no otro. Los actores, en consecuencia, son también claves para el análisis político y la explicación de los procesos históricos puesto que, bajo este supuesto, la direccionalidad histórica es también resultado de la articulación de los diversos comportamientos desplegados por el conjunto de actores individuales y colectivos intervinientes.

Por un lado, la intencionalidad que da sentido al accionar de los actores se materializa dentro de marcos donde la organización de los grupos sociales, las instituciones estatales y el régimen político y legal fijan y constituyen las reglas que determinan probabilidades diferenciales para el logro de los diversos objetivos que persigue una sociedad. En este contexto, si entendemos el poder como la capacidad de los actores de alcanzar sus objetivos o realizar sus intereses, y si aceptamos el hecho de que el conjunto de mecanismos organizacionales y jurídico-institucionales determina una probabilidad diferencial para el logro de esos objetivos e intereses, entonces este conjunto institucional no es sino la organización social del poder político (Przeworski, 1986). Como tal, entonces, el conjunto de mecanismos organizacionales y jurídico-institucionales otorga forma política a la capacidad o el poder de todo grupo sociopolítico para organizarse y definir tanto sus intereses comunes como los objetivos y estrategias funcionales a estos. Por lo tanto, sería inconcebible explicar el comportamiento político, ya sea individual o colectivo, sin contemplar

19 Muchas veces el debate sobre los límites de factibilidad se encuentra en el corazón de la discusión (y en el centro de la lucha) sobre las políticas públicas: ¿la sociedad argentina puede pagar de manera sostenida una jubilación del 82% móvil?; si en las actuales condiciones estructural-económicas eso no resulta factible, ¿podrá hacerlo alguna vez?; ¿qué debería hacerse y con qué horizonte temporal para tornar esa remuneración jubilatoria y su sostenibilidad intertemporal materialmente posible (en nuestro lenguaje, qué debería hacerse para correr/ampliar los actuales límites de factibilidad y tornar esta decisión históricamente realizable)?

el conjunto de mecanismos que organizan el poder político en una sociedad, sin contemplar las instituciones. Una vez reconocida su relevancia, corresponde su relativización: esta característica de las instituciones no implica que sean fuente excluyente del poder de los actores y grupos sociales. Przeworski (2004b) ilustró esto con un claro ejemplo: en un juego de basquetbol con iguales reglas (institucionalidad) para todos y un referí imparcial, si un equipo mide en promedio 1,75 m y el otro 2,00 m, el resultado del juego estará predeterminado por la altura de los jugadores a pesar de la impecable y republicana igualdad institucional que lo rige. Las capacidades y recursos diferenciales con que cuentan los actores pesan dramáticamente sobre la distribución del poder y el resultado de los procesos sociales, y cabe señalar que estos recursos pueden tener un origen estructural-económico y/o ideológico-cultural (retomaremos la cuestión de las capacidades y recursos de los actores en “Actores: qué son y cómo analizarlos”). En definitiva, las instituciones distribuyen poder en un contexto social en el que el poder está predefinido y el desafío a la perdurabilidad de la institucionalidad radica en si meramente refleja esa distribución previa del poder²⁰ o si, por el contrario, logra redefinirla.²¹

Por otro lado, ni la intencionalidad de los actores ni la distribución del poder pueden entenderse fuera de la influencia de factores ideológico-culturales, y por eso los comportamientos (y, por ende, los procesos políticos) no son comprensibles como mero resultado de la articulación entre lo estructural y lo político-institucional. Las estrategias implementadas por los actores y sus resultados dependen a) de su percepción/conocimiento sobre los límites de factibilidad que enfrentan sus acciones y objetivos²² y de la dinámica que rige las relaciones sociales, forjando b) una

20 Alcanzando estabilidad de manera ineludiblemente “conservadora y servicial” a los ya poderosos, lo que explica Holmes (2003) con foco en la obra de Rousseau.

21 Esto implica que estos procesos de cambio institucional resultarán ineludiblemente conflictivos y tendrán una mayor dificultad para alcanzar perdurabilidad, a lo que nos referiremos en el punto “Instituciones: qué son y cómo analizarlas”.

22 No harán lo que perciban como no factible, aunque objetivamente y más allá de su percepción lo sea, y a veces llevarán a cabo acciones de éxito imposible por error en su percepción sobre los límites de factibilidad, que son más acotados de lo que anticipan. En este sentido, los límites de factibilidad para el actor constituyen una construcción social, y su objetividad, más allá de cómo estos sean contruidos por el actor, está usualmente dada por los costos que debe pagar el actor, ya sea por la desestimación de cursos de acción más eficaces y eficientes que el elegido (equivocadamente considerados no factibles), ya sea por la implementación de cursos de acción equivocadamente considerados factibles a pesar de no serlo. Es por ello que la ideología o el mapa normativo-cognitivo de los actores permite explicar por qué hacen lo

percepción/conocimiento sobre la mayor o menor probabilidad de éxito de un accionar dado, y c) una mayor o menor aceptación valorativa/normativa de un determinado curso de acción u objetivo. Por ello, incorporar la ideología también como variable explicativa implica comprender los comportamientos de los actores en función de lo que estos perciben como interés, de los que “conocen” sobre la factibilidad y probabilidad de éxito de sus objetivos y estrategias (sus mapas cognitivos) y de lo que consideran aceptable/deseable en función de los valores y normas –pautas de acción– que culturalmente sostienen y reproducen su pertenencia a una u otra identidad colectiva (sus mapas identitarios y normativos).

EL PAPEL DEL ESTADO

Este sistema de variables y su relación con el accionar de los actores no logran articularse ni tampoco alcanzan un funcionamiento sustentable de manera espontánea, autocontenida. Si entendemos al Estado como algo más abarcativo que su formato organizacional, y no únicamente como el espacio físico donde los gobernantes electos “habitan” durante su período de gobierno, este cobra un papel fundamental en la operación matricial. Es el Estado el que, como estructura, organiza la articulación entre estos conjuntos y los sujetos. Es por eso que el Estado puede considerarse como un conjunto de relaciones sociales que establece un orden social (asimétrico en su distribución de poder y nunca socialmente imparcial) en un territorio determinado, respaldando dicho orden con una garantía coercitiva centralizada (con clara influencia weberiana, O'Donnell, 1993). Es en este contexto que se considera al Estado como algo más que una organización autónoma y un conjunto de dispositivos administrativos. Constituye una relación social y legal que abarca todo un territorio, usualmente de manera heterogénea.

El otro ángulo de la cuestión estatal (Skocpol, 1989) coloca el acento en la condición del Estado como conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares coordinadas por una autoridad ejecutiva. Son organizaciones potencialmente autónomas de las clases y los otros poderes de la sociedad. Dentro de esta lógica, maniobra el “aparato estatal” (ahora entendido como el conjunto de las instituciones que rigen la producción

que hacen, aunque no necesariamente por qué les pasa lo que les pasa. Para explicar por qué les pasa lo que les pasa es necesario contemplar lo estructural en su condición objetiva, independientemente de cómo sea construido intersubjetivamente y/o reconocido por los actores.

de políticas públicas). Esto implica en primer lugar que, si bien el Estado acciona sobre los tres conjuntos de variables y el comportamiento de los actores, la institucionalidad que sostiene su accionar es parte predominante de uno de esos tres conjuntos: el político-institucional.²³ Y, en segundo lugar, también implica que nos interesan las políticas públicas porque nos “permiten una visión del Estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 104).

De esta forma, la noción de Estado muestra dos caras (que una parte de la literatura sobre el tema ha considerado excluyentes, aunque otra parte no, como O’Donnell, 1993): la de relación social y la de la institucionalidad que cobija los comportamientos estratégicos de los hacedores de políticas públicas. Como estructura, el Estado no es un actor, como tampoco lo son el mercado ni la sociedad civil: Estado, mercado y sociedad civil constituyen estructuras en las que los actores se mueven y sobre las que actúan. En la institucionalidad estatal, por otra parte, se encuentra la organización del poder político de la sociedad (Poggi, 1990): es esta institucionalidad, en su interacción con los actores (estatales, sociopolíticos, económicos), la que a través de políticas públicas despliega la capacidad estatal de ejercer poder con una potencial (no asegurada) alta autonomía sobre la sociedad, el mercado y los otros actores.²⁴ Así, instituciones y actores resultan ser factores ineludibles para entender la lógica de la política de una sociedad y del tipo de orden social que la caracteriza.

El desafío, entonces, consiste en abrir esa “caja negra” que son las instituciones, los actores y su forma de relación. Y para poder abrirla, además

23 Esto, como sabemos, no implica una necesaria predominancia causal sobre los otros conjuntos de variables, sino, antes bien, una posición estructural: el aparato estatal puede verse “avasallado” por dinámicas socioeconómicas o ideológico-culturales, dependiendo del proceso histórico.

24 Ejerciendo este poder de manera “despótica”, vía la imposición, o “infraestructural” penetrando y articulándose con la sociedad (Mann, 1984). Esta capacidad de ejercicio de poder político exige, a su vez, la articulación de cuatro capacidades específicas que Oszlak (1982: 532) identifica como condiciones o atributos de “estatidad”: capacidad de externalizar su poder (obtener el reconocimiento de otros Estados); capacidad de institucionalizar su autoridad (creación de organismos para imponer coerción); capacidad de diferenciar su control (contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas para aplicaciones específicas como la extracción de recursos de la sociedad para sostener el accionar público); y capacidad de internalizar una identidad colectiva (forjando una identificación común dentro de los límites territoriales en los que el Estado opera, diferente a la de otros Estados).

de asumir la relevancia del doble foco en instituciones y actores, es necesario reconocer que las estructuras institucionales son heterogéneas; que muestran, en los diversos ámbitos específicos de gobierno y de política pública, distintas lógicas de interrelación entre instituciones y actores. Por ello, el entendimiento del ejercicio del poder político en una sociedad exige desagregar el foco de análisis a estos “ámbitos” o “arenas” que producen estrategias de gobierno y políticas públicas.

En definitiva, el conocimiento de las propiedades de la matriz política en la que están inmersos los actores es condición necesaria para el análisis de los procesos políticos. El poder explicativo de este tipo de marcos analíticos nos permite saber lo que no podrá ocurrir y asignar probabilidades diferenciales para las distintas tendencias de realización factible. Sin embargo, el tan mentado “futuro no escrito” es correcto: las matrices políticas constituyen estructuras donde los actores se comportan sobre la base de intencionalidades estratégico-normativas que articulan sus intereses, preferencias, expectativas, conocimientos, identidades, valores y, frecuentemente, errores de apreciación. El comportamiento político no es mera consecuencia, o variable dependiente, de los condicionamientos del actor, sino que materializa la intención del actor de dar respuesta a esos condicionamientos y muchas veces redefinirlos. Y esa intencionalidad no está libre de lo inesperado, de lo contingente.²⁵

Los enfoques matriciales que persiguen no perder de vista a los actores y, simultáneamente, rescatar la relevancia de aquellas miradas que amplían la lente para contar con análisis más confiables de cuestiones puntuales, como las instituciones, conllevan molestias y riesgos. Con respecto a las molestias, si bien puede establecerse la direccionalidad causal de un tipo de variables hacia otro en un momento y en un lugar dados,²⁶ esto no siempre es así. Ya se estableció que la direccionalidad causal a veces puede variar; otras veces, dado que las variables se determinan mutuamente —son endógenas—, sencillamente no es posible establecer una direccionalidad causal y resulta inevitable una explicación

25 La historia además nos muestra (Mahoney, 2000) que el papel de las contingencias tiene gran peso en la reformulación de la direccionalidad de los procesos políticos y, por ende, sobre las propiedades de la propia matriz.

26 Y, por ejemplo, explicar las causas de un evento político espacio-temporalmente acotado (como una victoria/derrota electoral) afirmando con relativa confianza que fueron económicas (pudiendo con razón expresar “[la causa] es la economía, estúpido”).

menos contundente o más parsimoniosa (aunque sí podemos identificar impactos recíprocos entre las variables, lo cual no es poco).²⁷

El riesgo es caer en una absoluta indeterminación. Si metodológicamente todo determina a todo y la comprensión de las instituciones y de la política depende, además y para colmo, del tiempo/espacio bajo análisis, se corre el riesgo de alcanzar una propuesta sin teoría, sin “plan de viaje” o “mapa de ruta” que nos permita ordenar la dirección del análisis.²⁸ Y este es el desafío que encaramos en el apartado que sigue.

UN MAPA DE RUTA PARA EL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES Y LOS ACTORES²⁹

Es en este marco de supuestos e implicancias que proponemos la aproximación al análisis de las instituciones y los actores. Lo que resta del capítulo aportará, de manera esquemática, un herramental teórico-metodoló-

27 Contra las argumentaciones del estructuralismo marxista que establecía que “en última instancia” la explicación causal del crecimiento económico, el “motor de la historia”, estaba en el desarrollo de las fuerzas productivas y la lucha de clases, y contra la respuesta que dan los neoinstitucionalistas al afirmar que las variables que en definitiva explican el crecimiento económico son las institucionales, Przeworski afirma que esa “última instancia” es un conjunto vacío, que no hay nada “primario” o causalmente predominante como ley general, concluyendo con algo de humor que “el único motor de la historia es la endogeneidad” (2004b).

28 Este es un tema que no vamos a resolver en este capítulo. Sin embargo, podemos afirmar tres convicciones: primero, las “grandes teorías” sobre la sociedad corren un mayor riesgo de indeterminación y ausencia de causalidad constatable que las teorías de “rango o alcance medio”, focalizadas en temáticas específicas y acotadas espacio-temporalmente. En este sentido, los supuestos definidos en esta sección tienen algo de “gran teoría” en lo atinente a cierto grado de indeterminación causal (lo que no implica que no resulten supuestos necesarios y funcionales para sostener teorías más desagregadas, en las que sí se despliegan modelos causales constatables o “mapas de ruta” para el análisis). Segundo, la noción de causalidad no es una sola (Brady y Collier, 2004). En nuestro caso, la indeterminación no está dada por el supuesto de ausencia de causalidad, sino por aquel que sugiere que lo que en un momento dado es consecuencia, en otro podrá ser causa. Tercero, finalmente, si la alternativa para evitar el riesgo de la indeterminación es contar con modelos causales dispuestos a manipular el objeto de estudio recortándolo de manera reduccionista, sin duda optamos por correr el riesgo de la indeterminación. Tal vez esto no nos deje dormir tranquilos, pero permite entender por qué muchas de las “paradojas” que nos presentan las relaciones sociales no son tales.

29 Este apartado reformula argumentos originalmente desarrollados en Acuña (1997), Acuña y Tommasi (2000) y Acuña y Repetto (2009).

gico para este análisis: pautas generales sobre qué observar y por qué, y cómo hacerlo y considerarlo.

Las instituciones son reglas interpersonales que siempre están presentes, como asimismo la acción de los actores. Ambas son necesarias y ninguna de las dos es suficiente para explicar la causalidad de un proceso político. Sin embargo, en general se tiende a establecer a una de las dos (las instituciones o las preferencias de los actores/los actores) como constante y a la otra como causal. El desafío es desmontar este espejismo y considerar en plano de igualdad en el análisis estos dos elementos de las relaciones sociales y sus procesos.

ACTORES: QUÉ SON Y CÓMO ANALIZARLOS

Entendemos por actor a todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella,³⁰ y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción. De esta forma el actor toma decisiones de tipo estratégico (“para decidir debo anticipar lo que harán los demás, sabiendo que a su vez ellos deciden intentando anticipar mi decisión”, Elster, 1991a: 69). Lo relevante aquí son los dos elementos implícitos en la definición. Primero, imputa relativa autonomía al accionar del actor, lo que implica reconocer cierto grado de libertad, afirmar que el actor cuenta con opciones para actuar.³¹ Segundo, asume metodológicamente (esto es, como presupuesto analítico y no necesariamente como evento de necesaria constatación empírica) que aquello que los actores deciden y hacen importa históricamente.³² Más allá

30 Sobre la relevancia de las identidades, algunos autores (Pizzorno, 1985) debaten con las teorías que explican la lógica de los comportamientos sobre la base de supuestos de cálculo racional individualista utilitario, argumentando que no existe la posibilidad de un cálculo racional de utilidades intertemporal fuera de los límites de certidumbre que aportan identidades colectivas estables. Pizzorno además afirma: “no se puede tener el concepto de utilidad sin implicar el reconocimiento intersubjetivo de los valores que conducen a esa utilidad. Y que por consiguiente los procesos de satisfacción de las necesidades varían según las diferentes identidades colectivas que las sostienen (que las reconocen)” (1985: 37-38).

31 Autonomía que es relativa dado que está situada espacio-temporalmente, inmersa en procesos sociales que establecen límites, transmiten valores y normas, forjan identidades y formas de pensar el mundo, distribuyen diferencialmente recursos para la acción, etc.

32 Los supuestos de autonomía e impacto sobre la historia confrontan con aquellos de la noción de “agente”, un sujeto individual o colectivo con

de estas consideraciones de carácter general, cabe reconocer lo indicado por Meltzner (1992: 375), en el sentido de que “el término ‘actor’ es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio”.³³

Recordemos que, en el análisis de los actores y su lógica intencional al explicar comportamientos, deben contemplarse las consecuencias no deseadas de un accionar estratégico. Los actores actúan en contextos complejos y pueden tomar decisiones sensatas para el corto plazo, o cometer errores que luego afectarán a las instituciones con las que interactúan. Por ende, luego las instituciones podrían no resultar funcionales para el actor que las montó. Las consecuencias del accionar de los actores pueden no ser inmediatas ni discretas. Pueden acumularse y manifestarse en el largo plazo. En este sentido, el hecho de que los actores sean estratégicos no los convierte en estáticos ni en todopoderosos. Además, el hecho de que un colectivo o grupo despliegue y se beneficie de un accionar común no implica que haya existido un accionar estratégico. Colectivos o grupos enmarcados en lógicas sociales comunes pueden “moverse” en una misma dirección, sin que esto implique racionalidad. En definitiva, identificar a los no actores es tan importante como identificar a los actores en los procesos que analizamos.

Los actores que nos interesan no están circunscriptos al ámbito estatal o gubernamental. Si bien los representantes políticos, los tomadores de decisiones y los gerentes públicos ocupan posiciones estratégicas, los procesos de diseño, decisión e implementación de las políticas públicas

capacidad de acción pero por cuenta de otro (y este “otro” puede ser un sujeto, una estructura o un proceso).

- 33 La importancia de la aclaración de Meltzner queda clara cuando enfrentamos la pregunta, ¿un ministerio es una estructura institucional, una organización o un actor colectivo? Desde nuestra perspectiva, y como veremos más abajo, las instituciones son reglas que rigen a una organización o a un actor, y no la organización o el actor mismo. Por otra parte, por organización entendemos una estructura de interacciones encaminada a un propósito. En este sentido, y en su carácter de estructura de interrelaciones, una organización no es considerada un actor, goza de lógica pero no de racionalidad (aunque es parte de los atributos de los actores: como veremos más abajo, en lo referido a las capacidades organizacionales de los actores colectivos). En definitiva, en nuestro ejemplo un ministerio no es una institución, seguramente constituye una organización y podrá ser considerado un actor, a) si y sólo si reúne las condiciones establecidas más arriba; y b) en función de los “requerimientos” del estudio específico (alternativas ilustradas por las afirmaciones, “en la puja dentro del Ejecutivo, el ministerio fue un actor determinante” y “dentro de la organización ministerial, los actores ligados a cada secretaría se dispusieron a colaborar”).

muestran, con variada intensidad, la presencia de actores sociopolíticos (de manera destacada partidos, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil). La institucionalidad estatal puede impactar en la estructuración de las demandas de la sociedad, moldeando los formatos organizativos de grupos y sectores sociales (Schmitter, 1992), estructurando la naturaleza del *input* social que interviene en el proceso de la política pública (Fox, 1993), o influyendo sobre la formación de grupos y asimismo sobre los recursos, ideas y exigencias de los diversos sectores sociales (Skocpol, 1989; Wier y Skocpol, 1993: 96): muchas veces las instituciones (reglas) se plasman en políticas concretas que, al implementarse, crean actores (*constituencies*) previamente inexistentes (Pierson, 1996).³⁴ Por otra parte, esta mirada sobre el modo en que el accionar estatal puede impactar sobre la organización social resulta incompleta sino se atiende a la forma en que las presiones y dinámicas sociales tienen consecuencias sobre la propia conformación institucional del gobierno y del Estado. En tal sentido, la modificación de la institucionalidad gubernamental y estatal podrían explicarse por la necesidad de responder a demandas y cuestiones que suelen tener su origen en presiones de grupos sociales lo suficientemente fuertes como para “obligar” al Estado a dar algún tipo de respuesta a sus requerimientos. Por ello, vale reiterar que en la aproximación teórico-metodológica propuesta las instituciones podrán jugar tanto un papel causal (como variable independiente que explica comportamientos) como consecuente (variable dependiente del accionar de actores estratégicos), dependiendo de las propiedades de la lógica política, socioeconómica e ideológico-cultural en la que estén inmersas.

En un marco donde los actores ponen en movimiento sus intereses, recursos e ideologías, el modo en que se produce la institucionalización del poder pasa a primer plano, tal como lo sugieren institucionalistas como March y Olsen:

34 En estos casos, “las políticas crean la política”, generando grupos organizados en torno a ellas que, como resultado de la condición de existencia de políticas concretas, se movilizan para defenderla. Un ejemplo en la Argentina se vincula a los programas sociales, como el Plan Trabajar, que ayudó a que el sector informal del mercado de trabajo superara sus problemas de acción colectiva como consecuencia de, entre otros factores, algunas características del diseño del programa social implementado (Garay, 2007). Así, algunas veces las políticas y los programas constituyen como nuevos actores a grupos sociales antes dispersos, con demandas concretas (el beneficio, por ejemplo) y recursos organizativos adquiridos, que pasan a estar en condiciones de exigir respuestas al Estado.

Los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él (1997: 64).

A partir de lo establecido, el actor y su comportamiento pueden ser analizados en función de tres elementos:

1. sus intereses;
2. sus recursos/capacidades; y
3. sus ideas/entendimiento (mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan).

Los intereses de los actores (y de los no actores)

El concepto de interés es uno de los más debatidos por las disciplinas que pretenden explicar las instituciones y entender la política.³⁵ El objetivo de esta sección no es resolver la cuestión, sino identificar algunos de los problemas que la cruzan y definir una forma de “administrarlos” analíticamente.

En general, la noción de interés refiere a todo aspecto ligado al bienestar de un sujeto individual o colectivo. En este contexto, la incógnita radica en cómo identificar el interés, y sus distintas respuestas nos remiten a diversas definiciones de lo que constituye un interés. Una primera, y tradicional, definición de interés es la que sugiere que el interés es aquello que el actor dice que es su interés. La ventaja de esta visión “subjetiva” de los intereses es que nos brinda importantes pistas sobre parte de las causas del comportamiento de los actores. El interés “subjetivo” es, en definitiva, el que mueve al actor en una dirección y no en otra. Como veremos más abajo, desde este punto de vista, la noción de interés como variable que influye sobre conductas y estrategias está estrechamente ligada a la ideología, preferencia o percepción subjetiva del actor (y es por influencia de esta noción de interés que gran parte de los economistas hablan de “preferencias” asumiendo una discutible sinonimia entre “interés” y “preferencia”).

35 Dos trabajos clásicos sobre las nociones de interés y sus implicancias son los de Connolly (1972) y Hirschman (1977).

Los problemas inmediatos que enfrenta esta definición de “interés” son aquellos que ponen en cuestión la autonomía del sujeto como mejor juez de sus intereses, por ejemplo en los casos:

- a) de sujetos que no cuentan, por su condición, con suficiente capacidad para definir sus intereses en forma autónoma (infantes, adultos con discapacidad mental grave, etc.); o
- b) de “intereses” que por su complejidad no son perceptibles para los sentidos o la comprensión inmediata del actor y que, por ende, demandan la intervención de expertos que puedan “explicarle” al sujeto cuáles son sus intereses.³⁶

La segunda definición es, entonces, aquella que entiende el interés como todo aspecto ligado al bienestar de los sujetos, más allá de que estos lo reconozcan como tal (más allá de lo que el sujeto dice o piensa sobre aquello que lo afecta). El reconocimiento de los aspectos “objetivos” de los intereses de los actores –esto es, aquellos aspectos que están por fuera del reconocimiento “subjetivo” del actor– abre una riesgosa puerta a la intervención autoritaria de aquellos que “conocen” mejor los intereses de los actores que los propios actores, lo que indica a las claras la importancia de la necesidad de la doble rendición de cuentas (*accountability*) cuando los expertos o gobernantes toman decisiones de política pública en democracia: la que se le hace a la sociedad y se expresa a través tanto de la compulsa electoral como de la respuesta al accionar/demanda de las asociaciones de ciudadanos o los movimientos sociales (Smulovitz y Peruzzotti, 2000), y la horizontal frente a los otros poderes de gobierno

36 En este sentido, la noción de “racionalidad limitada” (*bounded rationality*; Simon, 1957) coloca el acento en que a) la información con la que cuentan los sujetos no es completa o perfecta; y que b) tan importante como la cantidad/calidad de la información son los modelos subjetivos con los que se la procesa, de manera correcta o incorrecta. En este contexto, los modelos de agencia (Arrow, 1976, 1985) destacan que en esos casos el actor (principal) recurre al auxilio de un “agente” que, por contar con esa información y con la capacidad de procesarla, actúa en función o por cuenta de los intereses del actor principal. La contracara de esta historia feliz es que en esta relación asimétrica de información existe, consecuentemente, una asimetría de poder que le posibilita al agente traicionar los intereses del actor principal en función de los propios, sufriendo de esta manera los actores principales un inevitable “riesgo moral” (*moral hazard*: el riesgo de pagar costos por acciones de otros sujetos que, gozando de la información sobre las consecuencias de sus propias acciones, no la comparten con aquellos actual o potencialmente afectados).

(O'Donnell, 1995).³⁷ Es claro que, si bien los aspectos subjetivos de los intereses son clave para dar cuenta de comportamientos, los aspectos objetivos también son fundamentales para dar cuenta de lo que efectivamente le pasa al actor (el convencimiento generalizado hace algunas décadas acerca de que fumar no afectaba la salud no evitó el cáncer en los fumadores).

Finalmente, están los intereses (objetivos y subjetivos) de aquellos grupos sociales que no alcanzan la condición de actor, ya sea porque a) no cuentan con recursos para resolver sus problemas de acción colectiva (situación en la que los intereses pueden ser reconocidos por quienes los detentan y sin embargo ese reconocimiento no resulta en demanda ni impacto político), o b) porque no reconocen sus intereses comunes (situación que nos retrotrae a planteos anteriores). Si el análisis de intereses se centra exclusivamente en los actores (esto es, en los grupos que “conocen” sus intereses y han resuelto problemas de acción colectiva), se deja de lado a los grupos sociales más débiles, lo que no sólo exhibe un claro conservadurismo desde lo normativo, sino que resulta analíticamente falaz por su ceguera hacia las distintas dimensiones del poder en la sociedad (Lukes, 2007).

Frente a estas cuestiones, la aproximación que sostenemos apunta a no quedar presos de la consideración de interés subjetivo/interés obje-

37 Esta cuestión se caracteriza por dos caras: la que nos muestra la mayor/ menor rendición de cuentas como un *continuum* y la que destaca las tensiones entre la *accountability* horizontal y la vertical. En el primer caso, cuanto menor sea la rendición de cuentas mayor será el riesgo de un autoritarismo “ilustrado”. Como ejemplo extremo tenemos el papel del “partido de clase” leninista: una organización constituida por cuadros profesionales revolucionarios, conocedores y comprometidos con los intereses objetivos (verdaderos) de la clase obrera, intereses de los que la propia clase obrera en un momento dado no es consciente, por lo que (como el niño que no sabe cuándo debe dejar de comer chocolate) no reúne las condiciones para actuar sus preferencias en libertad sin perjudicar sus propios intereses. Se la debe tutelar sin rendirle cuentas y para eso está el partido. El papel de los “cuadros” conocedores del interés proletario puede considerarse, en definitiva, funcionalmente equivalente al de los “expertos” o “tecnócratas” en los Estados burocrático-autoritarios de O'Donnell (1982) o al de la población “educada” en el positivismo sarmientino (aunque en este último caso abierto en alguna medida a la rendición de cuentas tanto horizontal como vertical, aunque restringida, excluyente de la parte no educada del “soberano”). La segunda faceta de la cuestión remite a la predominancia de un tipo de rendición de cuentas sobre el otro, como en los casos de los populismos que tienden a acentuar la vertical en detrimento de los controles institucionales propios de la horizontal.

tivo como una dicotomía excluyente. Para administrar este debate sobre el significado y el uso de la categoría de “interés” mantendremos una postura que incorpora las diversas dimensiones, contemplando en el análisis:

- a) lo que los actores dicen que son sus intereses, para poder explicar conductas;
- b) lo que los expertos definen como intereses de un grupo o un actor social, porque –más allá de que el propio grupo o actor social los reconozca o no como intereses– permiten explicar eventos que afectan el bienestar de los sujetos;
- c) el grado y la lógica de rendición de cuentas en la que se ven inmersos expertos y gobernantes, para discernir la distribución de poder detrás de la noción de interés imperante; y por último
- d) los intereses sociales que no se expresan ni en comportamientos ni a través de la emergencia de actores, porque constituye un requisito central de una comprensión no reduccionista de la distribución de poder en la sociedad, así como de equidad en el accionar de las instituciones y las políticas públicas en toda sociedad.

Los recursos y capacidades de los actores

Muchas veces las nociones de recursos y capacidades se superponen. Partamos de su diferenciación. Mientras que por “capacidad” entendemos la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea y/o de alcanzar un objetivo, consideramos a los “recursos” como los bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos, humanos, etc., que son necesarios para generar capacidades. En este sentido, puede considerarse a los recursos como indicadores observables de la presencia de una capacidad (más allá de que esta se efectivice o no, dado que un actor puede contar con capacidad de hacer algo y no ejercerla). Las propias capacidades, a su vez, pueden actuar como equivalentes funcionales de un recurso para otra capacidad más abarcativa: por ejemplo, la capacidad de influenciar sobre políticas por parte de un actor le demandará previamente contar con capacidad de convocatoria y movilización, para lo cual, a su vez, necesitará contar con la capacidad de disponer de información, procesarla y comunicarla. Y, de manera algo arbitraria, es aquí donde podemos “cortar” el escalonamiento de capacidades para identificar los recursos que sostienen

este andamiaje: por ejemplo, fuentes de datos, tecnologías de análisis de datos, personal capacitado para el uso de esas tecnologías, canales de comunicación eficaces y eficientes, una imagen confiable frente a aquellos a quienes se transmitirá un mensaje o propuesta de acción, recursos económicos suficientes, una división de funciones y un gobierno que permitan sostener la coordinación operativa de este andamiaje, etc.

La cuestión de los recursos/capacidades con los que cuentan los actores muestra aristas algo diferentes al analizar los actores económicos, estatales o sociopolíticos. En lo atinente a los actores económicos, su capacidad de influir sobre políticas dependerá de que actúen en el plano político (cámaras, uniones, etc.) o en el terreno estrictamente económico, es decir en el ámbito de los mercados (como inversores, productores, consumidores, etc.). En caso de que actúen como actores políticos, son considerados como cualquier otro actor sociopolítico (véase más abajo). En caso de que se comporten como sujetos económicos, su capacidad de influir sobre políticas e instituciones dependerá de su peso en el contexto de las propiedades estructural-económicas de la sociedad (modo de acumulación, tipo de economía y/o posición o papel del sujeto en la estructura productiva, etc.).³⁸ Por otra parte, encarar el análisis de los actores del Estado como actor colectivo implica prestar atención tanto a los administradores, funcionarios y políticos en función de gobierno como a sus capacidades para diseñar, decidir e implementar las políticas y acciones públicas, así como el modo en que estas repercuten sobre los procesos efectivos (históricos) de gobierno y gestión de las políticas públicas.

38 La distribución del poder en una sociedad, corporizada en la capacidad de influir sobre las políticas públicas, no se agota en variables político-institucionales (que, facilitándole u obstaculizándole esa influencia a diversos grupos sociales y/o actores, incrementan o disminuyen su poder). También incluye variables estructural-económicas, por ejemplo, aquellas propias del capitalismo como el modo de acumulación. En el capitalismo los capitalistas, como agentes de acumulación, cuentan, por el actual o potencial impacto recesivo de su control del recurso de (des)inversión, con mayor capacidad de influir sobre/vetar políticas públicas que el resto de los grupos y actores sociales. Por eso, en el capitalismo la clase capitalista es un grupo social estratégico (dado que de su comportamiento inversor depende la reproducción de la sociedad) y privilegiado (porque la realización de sus intereses es precondition –debe realizarse de manera previa– de la realización del resto de los intereses en la sociedad). Es en este sentido que las sociedades capitalistas son estructuralmente clasistas y aquí radica uno de los mayores desafíos a las democracias de las sociedades capitalistas (dado que es por razones estructural-económicas que no todos los ciudadanos cuentan con la misma capacidad de influir sobre las políticas públicas que promete la institucionalidad de representación/gobierno).

Tanto en el caso de los actores estatales como en el de los actores sociopolíticos (sociales o paragubernamentales, como los partidarios), la facultad de organizarse y desplegar estrategias³⁹ puede estimarse tomando en cuenta cinco propiedades en relación con sus capacidades:

- a) la organizacional (habilidad de sostener la coordinación de la acción a partir de la definición de roles y funciones, y de contar con procedimientos administrativos y recursos económicos y humanos suficientes para implementar estrategias o políticas);
- b) la capacidad de representación y gobierno (en el caso de actores estatales remite a la habilidad de ejercer la autoridad; en el de actores sociopolíticos refiere a la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su “base” de sustentación y de ejercer autoridad sobre estos, la que, articulada con el resto de las capacidades, determina en ambos tipos de actores la habilidad de movilización política o de resolver problemas de acción colectiva y presionar a otros actores);
- c) la capacidad de actuar ideológicamente (esto es, tanto de descifrar el contexto como de producir un sentido para el accionar emprendido que se ajuste a los intereses, identidad, valores y normas de la comunidad que se representa/gobierna);
- d) la capacidad de negociación (es decir, la habilidad de llevar adelante intercambios para ejercer la autoridad o bien para influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas); y
- e) la capacidad de “salida” de una situación considerada inconveniente por parte del actor (*exit*, en palabras de Hirschman, 1970, implica la posibilidad no sólo de evitar costos abandonando una situación estratégica desventajosa, sino también de alcanzar beneficios utilizando esa capacidad como forma de presión o chantaje hacia los otros actores).⁴⁰

39 En el caso de los actores sociopolíticos, de influencia sobre las decisiones públicas; en el caso de los estatales, del ejercicio de la autoridad respondiendo a los problemas que desafían al orden público deseado (lo que incluye el uso monopólico de la fuerza legítima).

40 Esta última capacidad nos fue sugerida por Juan Carlos Torre.

La disputa política no suele darse entre actores aislados, sino conformados en alianzas o coaliciones. Ellas permiten que se potencien las capacidades y recursos que cada actor posee. Por eso, en la disputa política la capacidad de los grupos para conformarse como actores sustantivos depende, a su vez, de su capacidad para cultivar recursos aliándose con actores que disponen de ellos.

Claramente las capacidades y recursos hacen al poder del actor. Sin embargo, no constituyen características “esenciales” sino “relativas” de ese poder. Esto es, una capacidad o recurso mostrará mayor o menor impacto sobre el poder del actor en función del tipo de relación o proceso sociopolítico en que sean puestos en juego.⁴¹

El papel de la ideología (ideas/entendimiento/valores/identidades)

Más arriba se argumentó la relevancia de la ideología para explicar comportamientos y procesos. Ahora abordaremos algunos supuestos para su análisis. Al considerar la ideología, no la entendemos como “conocimiento sin fundamento” o equivocado (una actitud bastante común en el lenguaje cotidiano: “lo que dijo es pura ideología”). Por otra parte, no circunscribimos la noción de ideología a aquella referida a la forma de pensar el orden político o social (“ideología autoritaria”, “democrática”, “peronista”, “antiperonista”). Recordemos que por “ideología” entendemos el mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, lo cual incluye los modelos causales con los que piensa el actor, así como sus valores e identidades y las normas que internalizó como pautas de comportamiento. Y esto se aplica en relación con la política o con cualquier otra cosa.⁴²

La ideología nos remite a por qué los actores hacen lo que hacen (y no, como bien sabemos, a por qué les pasa lo que les pasa). Nos remite

41 Por ejemplo, mientras la capacidad de movilización puede resultar central en un contexto de negociación o lucha en el que el bien en juego es el salario, podrá simultáneamente mostrarse irrelevante en un contexto donde lo que está en juego es un fallo en la justicia fundamentado en la relación de las leyes con la evidencia probatoria.

42 Un entendimiento de la “ideología” que incluye no sólo la forma de pensar la sociedad sino hasta la de considerar los eventos naturales, como la lluvia o la caída de rayos. En nuestra definición de “ideología”, la explicación científica de estos acontecimientos es tan ideológica como aquella que sugiere que el origen/causa de la falta de lluvia o de una agresiva presencia de rayos se encuentra en el enojo divino: ambas –la científica y la metafísica– brindan mapas de causalidad y sentido frente al fenómeno, más allá de que una de ellas sea una pavada.

en definitiva a la subjetividad de los actores, a las causas y motivaciones de su conducta: ¿los comportamientos son motivados por una subjetividad egoísta de maximización individual de utilidades⁴³ o están guiados por valores y normas?; ¿por qué, en los grandes números sociales, no debemos asumir que los comportamientos son digitados predominantemente por una racionalidad “angosta”, egoísta, maximizadora de las utilidades individuales, como mantienen por ejemplo no sólo los neoclásicos en economía sino también los neoinstitucionalistas?

En los grandes números el comportamiento de sujetos y grupos es el resultado de una tensión entre valores/normas y, por otra parte, del cálculo estratégico maximizador que reacciona a la estructura de opciones que ofrecen las relaciones sociales. Efectivamente los actores realizan cálculos estratégicos, aunque “dentro de la historia”, lo cual quiere decir que no sólo lo hacen con una racionalidad “limitada” (a la Simon, 1957) por la información de la que disponen y por su capacidad subjetiva de procesarla. Su racionalidad es “históricamente situada”, concepto que incorpora tanto la “racionalidad limitada” de Simon como la racionalidad en la que los límites de lo imaginable –como las prioridades y lo deseable– son forjados (y no solamente limitados) por valores/normas e identidades colectivas que definen y sostienen redes de solidaridad y brindan sentido a “su” utilidad.

43 Es viejo el debate sobre si la maximización de las utilidades implica, necesariamente, egoísmo. El argumento utilitarista sostiene que esta maximización no equivale a “egoísmo” dado que todo comportamiento es autointeresado porque responde a un orden de preferencias (representable en funciones de utilidad) y que el interés en uno mismo refiere a una maximización de utilidades que pueden ser material-monetarias, sensuales, sociales, basadas en ideales, etc., por lo que esta maximización puede desplegarse, dependiendo de las preferencias, en conductas altruistas o egoístas. Así, el altruismo o el egoísmo no son atributos de la motivación sino de la conducta. Nuestra reacción de manera sintética: a) si así fuese, este sería un presupuesto ligado a la discusión antropológica en la filosofía (y por ende, de imposible constatación empírica) antes que uno de las ciencias sociales, dado que todo comportamiento caería dentro de la noción maximizadora y, en contraposición, el desafío de las ciencias sociales es justamente explicar comportamientos diferenciales (para lo que no sirve la sencilla afirmación de que “todo comportamiento, el que sea, maximiza utilidades”); b) por lo expresado en a), en la práctica de la investigación económica los modelos que asumen una “racionalidad angosta”, esto es, que asumen que en los grandes números los individuos maximizan utilidades de manera egoísta (sin preocupaciones como la moral o el altruismo) predominan sobre los otros, por lo que, más allá de especulaciones abstractas, el uso de la noción de maximización de la utilidad queda circunscripto a la manera egoísta en el paradigma neoclásico y, por supuesto, también en el neoinstitucionalista.

La identidad político-ideológica de los sujetos, sus valores y su entendimiento o “mapeo” de las relaciones sociales determinan su evaluación/percepción de la probabilidad de éxito y pertinencia de un comportamiento determinado. Por ello la explicación de la acción demanda un marco de análisis que sea capaz de reconocer una racionalidad producida y actuando dentro de relaciones sociales específicas. Y la primera condición para poder alcanzar esta explicación es reconocer la complejidad de la acción, lo que a su vez demanda el abandono del cálculo maximizador individualista como único parámetro de racionalidad. Por otra parte, el riesgo que se corre al abandonar el individualismo maximizador como único parámetro de racionalidad es obturar el reconocimiento de su peso sobre los procesos sociopolíticos, recayendo así en reduccionismos estructuralistas para los que los individuos no llegan a constituirse como actores y resultan meros agentes o correas de transmisión de una lógica sociopolítica que se despliega a sus espaldas. El riesgo es, entonces, recaer en una historia sin actores.

Este riesgo se despeja reconociendo que existen acciones motivadas por una racionalidad individualista maximizadora y otras motivadas por normas sociales internalizadas en un proceso de socialización (determinando altruismo, identidad colectiva, emoción/pasión –Elster, 1990b, 1991b: 19-120, 1997–). Sin embargo, la discusión entre estos dos polos ha obturado en gran medida el reconocimiento de que, en “los grandes números”, la gran mayoría de los comportamientos están motivados por una articulación más o menos eficiente de la maximización individualista de las utilidades y el cumplimiento de las normas. En definitiva, la lógica que cruza casi permanentemente nuestro comportamiento personal y social es aquella que articula, en una misma acción, el individualismo egoísta con el cumplimiento de mandatos normativos.⁴⁴

44 Como cuando cansados tomamos el colectivo en el inicio de su recorrido y nos sentamos en el asiento del fondo con la intención (esperanza) de maximizar nuestro descanso disminuyendo la probabilidad de que llegue hasta nosotros una señora entrada en años, con paquetes y niños a cuestas, y nos “obligue” a cederle el asiento. Sentarse en el fondo del vehículo es una estrategia de equilibrio y articulación entre la propensión egoísta a maximizar nuestro placer individual y el cumplimiento de las normas que sostienen nuestra identidad de “buena gente” que sacrifica intereses en favor de los más necesitados. La llegada de la señora necesitada de un asiento hasta donde nos encontramos es una mala noticia, no porque nos veremos forzados a sacrificar nuestros intereses a favor del de otros más necesitados (de hecho, muchos que estaban sentados más adelante no lo hicieron), sino porque desestabiliza el equilibrio “egoísta/altruista” arduamente forjado por

En lo concerniente al origen de la ideología, mientras que los individualistas económicos acentúan el papel de las historias personales y las instituciones en la formación de los “mapas subjetivos”, las posturas sociológicas (holistas) destacan la importancia de los macroprocesos ligados a las formas en que las culturas y los macroeventos “socializan” a los sujetos. Detrás de la cuestión de si nos comportamos como *homo economicus* u *homo sociologicus* hay una lógica distinta en la forma de entender tanto el origen como la forma en que opera la ideología (y, por ende, también las conductas). En relación con esto, nuevamente recurrimos a Elster para reconocer que la lógica del *homo economicus* y la del *sociologicus* no son excluyentes: si nuestro objeto de estudio es un evento social, podemos “partir” de los actores, sus preferencias, funciones de utilidad, valores, etc., para explicarlo (en una dirección micro/macro, individualista metodológica); si en cambio, nuestro objeto de estudio son los actores y el origen de su ideología, seguramente los procesos de socialización jugaron un papel importante en la formación (y redefinición) de sus formas de pensar y preferencias (en una dirección macro/micro, holista). Las metodologías holistas y las individualistas metodológicas son ambas legítimas en la explicación social (dependiendo de nuestro objeto de estudio, Elster, 1990b: 79).

En síntesis, además de caracterizarse por ciertos intereses y poseer determinados recursos/capacidades, los actores diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos y normativos. Se trata de ideas e identidades que ordenan sus prioridades, los sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros explicando cómo funcionan y cómo podrían y deberían funcionar las relaciones sociales. En este marco de análisis la ideología evidencia el modelo de pensamiento que, combinando maxi-

nuestra estrategia: estando la señora a nuestro lado tenemos dos opciones: o no le cedemos el asiento (y se nos cae la careta de buena gente) o se lo cedemos (y viajamos con displacer, pagando el costo de ir parados hasta nuestro destino). De una u otra forma, nos vemos negativamente afectados (en una situación *lose/lose*, siempre y cuando el proceso de socialización de normas/identidades haya sido suficientemente robusto como para evitar que pretendamos mantener un ficticio equilibrio –devaluado e inconfesable– haciéndonos los dormidos; este es un ejemplo que nos sugirió el sociólogo Jorge Walter al discutir la cuestión). Acerca de la conducta como articulación de la maximización de beneficios y el simultáneo apego a las normas (o a los principios de justicia ligados a estas), son numerosos los ejemplos de incrementos de beneficios que generan malestar en sus legítimos mercedores porque consideran “injusto” que los no mercedores también los reciban.

mización de utilidades, valores, identidad, cultura y (des)conocimiento, lleva al actor a suponer que un comportamiento dado resultará en un estado de cosas deseable. Sin comprender la ideología de los actores, es imposible explicar sus comportamientos. La relación entre intereses y comportamiento está mediada por la ideología: los intereses orientan el comportamiento de los actores si y sólo si estos son reconocidos en el plano de su ideología o entendimiento.

INSTITUCIONES: QUÉ SON Y CÓMO ANALIZARLAS

Entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos). Además, operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales. Considerar estos elementos implica comprender las instituciones desde ópticas no funcionales, poniendo énfasis en los conflictos distributivos en sus orígenes y en su despliegue. En este sentido, hablar de instituciones no siempre implica asumir que existe equilibrio y que las instituciones sólo son mecanismos de coordinación. También se las puede entender como legados de procesos históricos (conflicto) o del efecto contagio (consecuencias no buscadas). Lo relevante en esta mirada es que, por un lado, pone énfasis en el origen de las instituciones y no sólo en su función, y, por otro lado, acentúa su papel como administradoras de conflictos.

Coordinación y conflicto en el accionar institucional y su influencia sobre cómo entendemos qué “es” y qué esperamos –demandamos– de un orden republicano

Posturas como la del neoinstitucionalismo destacan que las instituciones centralmente resuelven problemas de coordinación (con el consecuente impacto de disminución de problemas de información y costos de transacción y la resolución de problemas de acción colectiva). Ya se destacaron en secciones anteriores las debilidades y limitaciones funcionalistas de esta postura. Por esta misma lógica, al neoinstitucionalismo no le queda mayor espacio analítico para reconocer que el conflicto es un factor necesaria e ineludiblemente constitutivo de los procesos políticos. De surgir el conflicto, el neoinstitucionalismo tiende a asumir que ello se debe a que alguna de las funciones ligadas a la resolución de problemas de información, reducción de costos de transacción o de resolución de

problemas de acción colectiva no se cumple como debería. Es por ello que estas posturas suponen que los procesos de “mejora” institucional resultarán en menores niveles de conflicto (así como los de “deterioro” darán por resultado mayor conflicto), constituyendo el nivel de conflicto un indicador central de la calidad institucional.

Los problemas que presenta este tipo de entendimiento son numerosos. Corren el riesgo de caer en la falacia de la afirmación del consecuente al inferir buena institucionalidad a partir de la observación de bajo conflicto.⁴⁵ Dado que los cambios institucionales socialmente inclusivos casi siempre son formas de administrar o resolver conflictos,⁴⁶ leer el conflicto como una anomalía ineludiblemente responde teórica y normativamente a un entendimiento conservador. Además, y como ya se dijo, estas percepciones tienden a dar explicaciones institucionalmente reduccionistas,⁴⁷ alejadas de un entendimiento de la política más realista, histórico, que la reconozca como una serie de acciones y procesos en los que la construcción y la reproducción del orden público implican administrar conflictos.⁴⁸

45 Que pueda inferirse que una buena institucionalidad (causa) resulta en menos conflicto sociopolítico (consecuencia) no permite afirmar que la observación de bajos niveles de conflicto (la consecuencia) implique buena institucionalidad. Las razones para un bajo conflicto sociopolítico pueden, efectivamente, deberse a una buena institucionalidad, pero también a muchas otras razones (por ejemplo, a una autoritaria y creíble amenaza de sancionar con brutalidad los comportamientos conflictivos, lo que ha constituido, histórica e independientemente de la calidad institucional, una disuasión importante para la emergencia del conflicto).

46 Es difícil imaginar a la vieja oligarquía argentina abriendo el régimen político en una dirección democrática en 1912 sin el sostenido, creciente y violento conflicto que le impulsó el naciente Radicalismo a partir de la revolución de 1890.

47 Si lo central es contar con reglas creíbles que resuelven problemas de coordinación, frente a una buena regla incumplida el neoinstitucionalismo tenderá a imputar ignorancia (falta de información o problemas para procesarla) o problemas de acción colectiva, lo que completa un círculo tautológico: si tengo problemas institucionales es por problemas institucionales. No hay necesidad de otras variables causales en este marco de pensamiento.

48 Las debilidades apuntadas sobre el neoinstitucionalismo no son neutras con respecto a los diversos intereses y derechos que atraviesan a la sociedad: el neoinstitucionalismo tiende a mostrar sesgos al priorizar algunas instituciones sobre otras. Así, por ejemplo, explica el desarrollo económico de las naciones sobre la base de la defensa que hacen las instituciones de los “derechos de propiedad”, reduciéndolos operacionalmente a los de los propietarios del capital al tomar como indicador de su vigencia el nivel de riesgo de expropiación y/o de autonomía del Ejecutivo (Przeworski, 2004b; Portes y Smith, 2011), sin prestar mayor atención a la institucionalidad ligada a los derechos “de propiedad”, por ejemplo, laborales.

Frente a esta postura, otras (Knight, 1992) reaccionan asignando igual relevancia a la resolución de problemas de coordinación que a la administración de conflictos. De manera coincidente, Acuña y Tommasi (2000) señalan que, además de los problemas de coordinación, otro foco de atención para la definición de las instituciones es aquel que enfatiza su efecto redistributivo y el conflicto inherente a ese efecto. A la tradición utilitaria y funcionalista del neoinstitucionalismo (véase el apéndice) se contraponen aspectos compartidos por las tradiciones weberiana y también marxista, rescatados por autores como Knight (1992) o Przeworski (2004a, 2004b); este último señala que algunas instituciones clave (como las democráticas) constituyen centralmente un método para procesar conflictos (Przeworski, 2011), concluyendo que “las instituciones importan si estructuran, absorben y regulan conflictos”. Así, se propone entender a las instituciones como reglas que apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como conflictos distributivos. Las instituciones tienden a solucionar problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales mediante la provisión de información y sanciones, estructurando comportamientos en una dirección equilibrada. Por otra parte, como se destacó, las instituciones, formales e informales, distribuyen probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores sociales y políticos realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo estructuras de incentivos para el comportamiento de los actores, por lo que constituyen la organización social del poder político. Las instituciones son, bajo esta mirada, parte de los determinantes de las capacidades y comportamientos de los actores o de la ausencia de comportamiento de sectores sociales que no resuelven sus problemas de acción colectiva y no alcanzan la condición de actores. Las instituciones regulan el accionar de los sujetos y a la vez son su resultado.

Esta “corrección” en el entendimiento de las instituciones no constituye una mera *addenda* sino una lectura distinta sobre la lógica de la política y de las propias instituciones: entre otras cosas, permite concluir que, paradójicamente para el sentido común neoinstitucionalista, el mejoramiento de las instituciones y las políticas públicas en una dirección sociopolíticamente inclusiva no resultará en menor sino en mayor conflicto hasta que se alcance el equilibrio en una nueva distribución del poder. En otras palabras, toda reforma institucional encaminada a ampliar la inclusión política y/o social implicará inevitablemente un conflicto entre aquellos actores o grupos sociales en proceso de inclusión con aquellos que inevitablemente perderán posiciones de influencia y

realización de intereses. Es verdad que la suma de actores e intereses al ágora de las decisiones permite consensos más amplios (y, por ende, legítimos) y también es verdad que esa suma resulta una amenaza y resta a los ya incluidos.⁴⁹ En este sentido, los caminos de mejoramiento y profundización de la institucionalidad democrática no avanzan hacia puntos en los que algunos ganan sin que nadie pierda (Pareto superiores, como añoran los neoinstitucionalistas). Siempre alguien pierde y paga costos cuando se construye una mejor institucionalidad democrática, y se forja un mejor gobierno, por lo que dará pelea para que la institucionalidad pública y sus políticas no cambien. Por ello, los desafíos de mejoramiento institucional y de las políticas públicas no sólo enfrentan problemas de coordinación, sino también resistencias y previsible conflictos con los actores cuyos intereses se ven afectados por la resolución de las debilidades político-institucionales.

En definitiva, el debate entre las miradas neoinstitucionalistas a la North y otras no institucionalistas como la aquí expuesta hace al entendimiento de la historia y a la forma en que consideramos políticamente el presente. De hecho, reproduce debates que están en el origen de la ciencia política como disciplina y en el centro de lo que todavía hoy debatimos acerca de la naturaleza y el funcionamiento de una “república”. Fue Maquiavelo el que a principios del siglo XVII, en sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, defendió la república “mixta” como la mejor forma de gobierno. Esta defensa, como es sabido, parte del argumento de que toda “ciudad” contiene dos espíritus contrapuestos (el del pueblo y el de los “grandes”), lo cual nos dice que el conflicto de intereses es constitutivo de la sociedad, de sus procesos políticos, y –a la Przeworski– se encuentra en el centro del diseño y funcionamiento institucional de toda república que pretenda ser gobernable evitando autoritarismos (en cualquiera de sus versiones, la “aristocrática” o la “popular”). Maquiavelo no sólo coloca un fuerte acento en que el valor y el sentido de la institucionalidad republicana (con claras implicancias representativas, dado que rescataba que la legitimidad de los gobernantes radicaba en que fueran designados/apoyados por el pueblo) se encuentran en la

49 La (muchas veces violenta) resistencia de las clases altas a la inclusión político-institucional de las clases medias, de las clases medias a la inclusión de los trabajadores y, muchas veces, de los propios trabajadores organizados a la inclusión de pobres y desocupados no son “anomalías” de una sociedad poco ilustrada sino hitos constantes que se encuentran en el núcleo y no en el margen de todo proceso político.

capacidad de mantener unidos a los opuestos; esto es, en la capacidad de administrar el conflicto. Y Maquiavelo hace algo más: si bien identifica el conflicto como riesgoso si la institucionalidad republicana resulta incapaz de mantener unidos a los dos espíritus en tensión, también rescata al conflicto como fuente de libertad, inclusión social y respeto a la diversidad en la unidad, atributos para él (y para nosotros) centrales de toda república:

Yo digo que quienes condenan los tumultos entre los nobles y la plebe atacan lo que fue la causa principal de la libertad de Roma, y que se fijan más en los ruidos y gritos que nacían de esos tumultos que en los buenos efectos que produjeron. En toda República hay dos espíritus contrapuestos, el de los grandes y el del pueblo, y todas las leyes que se hacen en pro de la libertad nacen de la desunión de ambos (2000).

Instituciones y temporalidad

Las instituciones estructuran opciones e incentivos para los intercambios y el accionar de los actores, apuntando a brindarles horizontes de mediano-largo plazo. Asimismo, entendemos que la mismas instituciones operan de distintas maneras en diferentes momentos y que, a veces, las mismas instituciones que explican el accionar de los actores son en otros momentos resultado de ese accionar. Vimos también que, en ciertas ocasiones, algunas instituciones débiles son funcionales a la lógica de los actores políticos. Esto no implica situar a las instituciones exclusivamente en un marco histórico, sino prestar atención a los procesos temporales, ampliando el rango de la experiencia disponible a ser analizada. Esta ampliación contribuye a la inferencia causal, ya que las relaciones causales implican relaciones temporales.

Otra utilidad de incorporar los procesos históricos al análisis es poder detectar aquellos procesos sociales que se “mueven” muy despacio. Existen procesos sociales, económicos o políticos “lentos”, cuyas dinámicas muestran efectos “umbral” (se mantienen sin cambios hasta que se genera un efecto acumulativo que “gatilla”, en un momento dado, el cambio). Si el análisis adopta un marco temporal demasiado “corto” para el objeto de estudio, podrá enfocarse erróneamente en cuestiones idiosincrásicas y omitir cuestiones relevantes para la explicación. Como algunas condiciones sociales sólo cambian lentamente, quienes estudian tiempos cortos tienden a considerarlas fijas e irrelevantes. En suma, ade-

más de incluir a los actores en el análisis de los procesos sociales, cuando se estudia el efecto o las causas de las instituciones se teoriza la dimensión temporal del proceso causal.⁵⁰

*Distintos dominios, distintas instituciones, distintas
y simultáneas lógicas institucionales*

Desagregar la institucionalidad a nivel de su diversidad de reglas no sólo apunta a una mejor “descripción de lo real” sino, fundamentalmente, a su mejor entendimiento: nos permite reconocer que la institucionalidad no constituye un universo homogéneo sino que muestra diversos tipos de reglas por su carácter formal/informal y el nivel o tipo de dominio sobre el que operan. Estos diversos tipos de reglas no necesariamente se articulan de manera funcionalmente parsimoniosa (las informales pueden contradecir a las formales; las reglas de un nivel pueden exhibir gran estabilidad –por ejemplo, las instituciones ligadas al régimen político democrático– y operar con reglas de menor nivel de gran volatilidad –por ejemplo en lo referido al papel del Estado y el mercado en la Argentina en el período 1989-2012–). En este sentido, el supuesto para comprender la institucionalidad es que se ve cruzada por diversas lógicas que muchas veces están en tensión o en competencia (coincidiendo con parte de la argumentación de Thornton y otros, 2012, aunque no con el acento culturalista de su razonamiento). Esta desagregación nos da pistas sobre dónde buscar/observar la potencial vigencia de las diferentes lógicas que hacen al funcionamiento institucional.

Las instituciones pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones escritas) o informales (el entendimiento compartido sobre cómo funciona y/o debería funcionar algo, pudiendo cubrir aspectos no abarcados por las reglas formales, o bien contradecirlas o en última instancia reforzarlas).⁵¹ Las reglas formales no creíbles usual-

50 El eterno dilema sobre dónde “cortar” la reconstrucción histórica esconde, en las diversas temporalidades alternativas para sostener un relato explicativo, diversos esquemas (distintas variables) causales: para explicar la lógica y las implicancias de las instituciones en la Argentina, ¿basta con centrar la atención en la última década; en el período democrático; en el período que inauguró el peronismo en los cuarenta; o –a la North o a la Acemoglu– debemos remitirnos a la institucionalidad del orden colonial hispánico?

51 La noción de regla informal, al establecer su carácter por la negativa, inevitablemente abarca muy diversas cuestiones. Por ejemplo, muestra una potencial superposición con la ideología en sentidos diversos: puede

mente están acompañadas por reglas informales efectivas. Cuando no lo están, reina el caos o la anomia (Nino, 1992b). El comportamiento en la vida real rara vez resulta de uno u otro tipo de regla, incentivo o institución: en los hechos tiende a reflejar variadas mezclas de institucionalidad formal e informal.

Las reglas o instituciones, formales o informales, pueden ser diferenciadas en función del tipo de dominio temático (ámbito en el que rigen) y del nivel de agregación en el que actúan. El dominio temático refiere a la arena o área de política pública donde operan las instituciones (por ejemplo, si están ligadas a la provisión de políticas económicas, educativas, de salud, sociales, etc.). Típicamente estos dominios temáticos discretos exhiben distintas reglas de funcionamiento, actores, intereses, etc., en definitiva, distintas lógicas políticas.

El nivel de agregación nos remite a los niveles de la estructura institucional: las reglas que definen el accionar y los contenidos de una política educativa (R_1) muestran menor nivel de agregación que las reglas que definen quiénes deciden y cómo se decide ese accionar y los contenidos de una política educativa (R_2), un segundo nivel de reglas que, a su vez, exhibe menor nivel de agregación que las reglas que definen quiénes definen y cómo se definen las reglas en general en una sociedad –el régimen de representación/gobierno (R_3)–.⁵² Aquí el argumento es que toda institucionalidad

incluir variables culturales que, como vimos, le sugieren al actor qué es lo que debe valorar y cuáles son las pautas de comportamiento ajustadas a ese valor (normas) o, en su defecto, incluir un entendimiento sobre qué pasa en situaciones dadas (independientemente de que contradiga valores, normas o reglas formales). En este sentido, las reglas informales potencialmente pueden contradecir las formales, como asimismo mostrar contradicciones entre sí: independientemente de cualquier regla escrita/formal el actor puede compartir el criterio de que un soborno es impropio (“no se debe hacer”) y, simultáneamente, “reconocer” que, en una interacción social dada, la contraparte lo espera (“es lo que se hace”). A veces la tensión entre distintos tipos de regla no se circunscribe al hecho de que predomine una formal o una informal, sino a cuál de las informales predomina. Sobre la cuestión de las reglas informales, véanse Knight (2002) y Leiras (2004).

52 Este entendimiento de las instituciones en parte coincide con Kelsen (1960), cuando reconoce la relevancia de los distintos niveles de agregación en los que operan las reglas para comprender la lógica institucional. Sin embargo, se diferencia en aspectos fundamentales: tanto por el foco kelseniano en el “derecho positivo” (que reduce las reglas a su plano formal) como por su acento en que la “pirámide” que jerarquiza las reglas forja una unidad; esto último implica supuestos de homogeneidad y rigidez en su forma de comprender las reglas y su lógica, cuestiones ambas que contradicen nuestra noción de la institucionalidad como una estructura constitutivamente heterogénea y en tensión.

implica una división diferenciada de funciones, que puede pensarse en términos de sus niveles de agregación. El reconocimiento de la diferenciación según el nivel de las reglas permite no sólo un mejor entendimiento del funcionamiento de las instituciones sino también del comportamiento de los actores. Como vimos antes, si las instituciones están en equilibrio los actores se comportarán estratégicamente dentro de las opciones estructuradas por las reglas. Sin embargo, si los actores perciben que las reglas y sus opciones atentan contra sus intereses u objetivos, podrán “mover” su accionar a un nivel superior con el objetivo de modificar la regla que los afecta. Por ejemplo, un actor perjudicado por una regla que le impone cierta carga impositiva (R_1) podrá –en vez de aceptar como opciones pagar lo que se le exige o bien no declarar sus ingresos– mover su estrategia para influir sobre los actores que a nivel R_2 tomaron la decisión R_1 . Esta influencia podrá ejercerse vía la movilización pública, el *lobby*, el soborno, etc., o podrá entrañar una redefinición de las reglas de toma de decisiones destinada a fortalecer a los aliados y debilitar a los oponentes, en todos los casos apuntando a lograr, de este ámbito institucional de segundo nivel, una decisión R_1 distinta de la original y funcional a sus intereses (menor carga impositiva). En una situación extrema, si estos actores ven frustrados tanto sus intereses en el nivel de las R_1 como sus objetivos en el nivel R_2 (por ejemplo, por no contar con la capacidad de influir sobre los legisladores o tomadores de decisiones), podrán apuntar inclusive a extender su estrategia al nivel R_3 para modificar a su favor la lógica sistémica de distribución del poder, ahora apuntando a remover a los tomadores de decisiones que, en el nivel R_2 , no se ajustan a sus intereses. Y este corrimiento hacia R_3 podrá cobrar la forma de estrategias, también diversas, que abarcan desde reformas constitucionales hasta el apoyo a golpes de estado.

Cuando los actores se “mueven” o “extienden” su estrategia de un nivel a otro, al defender sus intereses o sus valores no sólo deciden “jugar” un juego diverso (porque los distintos niveles implican también distintos actores, reglas, estructuras costo/beneficio, etc.), sino que apuntan a que sus recursos y capacidades muestren mayor eficacia y eficiencia en lo atinente a influir sobre las decisiones públicas. En otras palabras, apuntan a incrementar su poder. Esto implica que las opciones que enfrentan los actores son: o bien aceptar las reglas (el orden institucional) y ajustar a ellas su comportamiento estratégico, o bien, en su defecto, “moverse” hacia un ámbito institucional (o juego) de un nivel distinto, en el que prevén (correcta o erróneamente) alcanzar la capacidad de modificar aquellas reglas que afectan negativamente sus intereses. En síntesis, el entendimiento de los comportamientos de los

actores demanda no sólo reconocer la relevancia de las instituciones, sino también la relevancia de que las propias instituciones se presentan a los actores como una estructura de opciones no necesariamente en equilibrio.

¿Cómo observar la relación entre las propiedades institucionales y su impacto sobre la sociedad?

Hasta aquí argumentamos que las instituciones deben comprenderse reconociendo su interrelación –y a veces hasta su carácter endógeno– con otras variables (socioeconómicas o ideológico-culturales) y el accionar de los actores, y comprendiendo también que no constituyen un universo homogéneo, sino que muestran diversos tipos por su carácter formal/informal, el dominio temático sobre el que rigen y el nivel en el que operan, por lo que no necesariamente se articulan de manera funcionalmente parsimoniosa. Vale en esta instancia ir “cerrando” con una propuesta sobre cómo observar la capacidad institucional o relación entre la estructura institucional y su impacto social: ¿cómo son y en qué medida se cumplen las reglas?

El debate sobre la “calidad institucional” y las metodologías e indicadores para su análisis se ha intensificado de la mano del avance de los institucionalismos. La noción de “calidad” sugiere bondades, niveles de excelencia.⁵³ Y la excelencia no existe sin un para qué, por lo que en general el análisis de “calidad institucional” va atado a un sentido o impacto de la institucionalidad. Por ejemplo, existen trabajos sobre “calidad institucional” que la relacionan con su capacidad de promover el desarrollo nacional (Portes y Smith, 2011). Por otra parte, han ganado terreno los análisis de “calidad institucional” entendida como “calidad democrática”, vinculando la noción de calidad institucional a la de buen gobierno democrático y estado de derecho (O’Donnell, 1993, 1995, 2010; O’Donnell y otros, 2003; Mazzuca, 2003). Estas líneas de análisis, que nos hablan

53 Algunos autores correctamente destacan que la calidad implica, en definitiva, un sistema de reconocimiento o asignación de valor (Winder y Judd, 1993). Así, la noción de calidad varía en función del “para qué”, de su funcionalidad para los diversos actores o grupos sociales en distintos momentos: la calidad de un vehículo podrá asignarse, dependiendo del grupo social o el momento histórico, según el poderío de su motor, el lujo y el tamaño (“Es un bote...”), por su sofisticación en brindar seguridad (“Viajo tranquilo”) o, independientemente de su poderío, lujo o seguridad, por la poca necesidad de visitar el taller y su bajo consumo (“No me cuesta nada”).

de la “calidad institucional” en función del desarrollo o la democracia, son valiosas y necesarias. Más allá de ello, en general todas consideran que uno de los elementos constitutivos de la “calidad institucional” es la “capacidad institucional”, una cuestión menos trabajada en el debate presente. Nosotros consideramos que esta noción, quizás menos normativa, es central, y por eso nos abocaremos a ella a continuación.

Entendemos por “capacidad institucional” la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados. En este contexto, la capacidad institucional muestra dos ejes de variables cuya relación de causalidad (en una u otra dirección, endógena o inexistente) es relevante para el entendimiento de cómo y por qué las instituciones funcionan como lo hacen: el eje de la “dinámica institucional intrínseca”, discreta, que muestra una estructura institucional; y el eje que, articulado con el accionar del resto de las variables en juego dentro en una matriz política, indica el grado de cumplimiento efectivo de las reglas y su impacto sobre las conductas y los procesos.⁵⁴

Las propiedades intrínsecas mostrarán un mayor o un menor potencial como recurso para la generación y el fortalecimiento de la capacidad institucional, en función de cinco atributos interrelacionados y, a veces, en tensión:

54 Se debe notar que este planteo es una propuesta de conjugación entre dos aproximaciones que la literatura especializada presenta como excluyentes/en pugna: la que Smulovitz (2013) llama “jurídica” y la de las “ciencias sociales”. Dice Smulovitz: “Las diferencias entre estas dos perspectivas tienen consecuencias sobre la forma en que explican, por ejemplo, la brecha entre el texto de la ley y ‘la ley en acción’. Para la perspectiva jurídica, la brecha entre el texto y su práctica es primordialmente el resultado de la aplicación defectuosa de la ley, ya sea porque los funcionarios encargados de hacerlo son incompetentes, porque no tienen voluntad de aplicarla o porque existe una ‘cultura de ilegalidad’ que desconoce los méritos y relevancia de la ley para el orden social. Para el otro enfoque, la mencionada brecha es producto del conflicto político, esto es, de la capacidad e intereses de los actores para promover o resistir la implementación de las reglas [...]. La concentración de la perspectiva jurídica en la congruencia lógica y normativa del texto legal, y la suposición de que su efectividad es inherente a la ‘calidad’ del texto, oculta el impacto que las condiciones políticas y sociales tienen en su efectividad y desconoce la relevancia de este vínculo para entender las dificultades que enfrenta la implementación de una norma” (2013).

- *consistencia interna de las reglas*: hace a su (in)coherencia lógica; esto es, a su capacidad de no exhibir contradicciones y, por ende, emitir un mensaje claro y unívoco al incentivar comportamientos;
- *consistencia y forma de articulación entre reglas*: en primer lugar, y aunque una regla muestre consistencia, el ordenamiento que persigue con su contenido puede perder consistencia lógica, claridad o univocidad de sentido si se muestra contradictoria respecto de otras reglas formales o de las reglas informales que la “acompañan”, por lo que este aspecto del atributo hace a la consistencia entre las reglas y a la posibilidad de que un tipo de regla predomine sobre otro.⁵⁵ En segundo lugar, se debe notar que la articulación de diversas institucionalidades no es meramente lógica y no resulta en un equilibrio único y excluyente. Muchas veces una regla puede mostrar diversas formas de articularse con otras reglas del entorno, formas que redefinen el sentido de la regla original para los actores.⁵⁶
- *completitud de las reglas*: hace a la (in)capacidad de abarcar el conjunto de comportamientos, eventos y procesos relevantes que, concreta o potencialmente, constituyen el dominio sobre el que opera la regla.⁵⁷

55 Esta es una cuestión que, si bien está presente en toda institucionalidad, reviste mayor relevancia en aquellas sociedades que han mostrado una alta inestabilidad institucional a nivel de su régimen político, como la argentina. Estas sociedades tienden a mostrar “capas” de institucionalidad con lógicas distintas y hasta contradictorias, una característica que no sólo es clave para explicar la presencia de incentivos contradictorios al comportamiento de los actores, sino también de solución trabajosa y de largo aliento.

56 En definitiva, reconoce que distintas instituciones en el entorno de una regla pueden brindar a los actores una utilidad distinta de la utilidad acotada por una institucionalidad específica: Swenson (2001) muestra el diverso significado que propuestas similares de un sistema universal jubilatorio (un conjunto de reglas específico, discreto) tuvieron sobre los intereses y estrategias de los empleadores en los Estados Unidos y Suecia en función de las diferencias de la institucionalidad que regía las negociaciones laborales (otro conjunto de reglas) en cada una de esas sociedades.

57 Es común que una institucionalidad “desactualizada” contenga reglas que no contemplen novedades sociales o avances tecnológicos que, aunque son parte del dominio temático de la regla, no están regidos por ella y quedan librados al mundo de la informalidad. También en este caso se incluyen reglas focalizadas en temáticas que, por la velocidad y la profundidad de la innovación tecnológica y más allá de los sistemáticos esfuerzos de las autoridades, se muestran casi permanentemente “desactualizadas” (como ilustran los intentos de reglamentar el avance y las consecuencias de la biogenética

- *estabilidad de las reglas*: hace a la (in)capacidad de ofrecer un horizonte temporal que permita que la regla sea reconocida y procesada como tal por los actores y, potencialmente, impacte sobre sus comportamientos y procesos.⁵⁸
- *rigidez/flexibilidad de las reglas*: hace a la (in)capacidad de adecuación que las propias reglas presentan ante dinámicas cambiantes en el dominio que rigen.⁵⁹

El segundo eje de variables, referido al grado de cumplimiento de las reglas, remite a si lo establecido por las reglas –independientemente de sus atributos intrínsecos– es factible; si el mapa cognitivo y normativo de los actores las torna creíbles y deseables; si los intereses, la correlación de fuerzas y la distribución de recursos/capacidades entre Estado y actores resulta en coaliciones que sostienen el cumplimiento de las reglas⁶⁰ o, en su defecto, en coaliciones o en presencia de actores con capacidad de vetar la institucionalidad vigente, etc.

Para que sirva como herramienta analítica, la articulación de estos dos ejes de variables demanda metodológicamente asignar autonomía recíproca a las propiedades intrínsecas y al grado de cumplimiento que caracterizan a la institucionalidad: se debe reconocer que podemos observar propiedades intrínsecas problemáticas, con bajo aporte a la capacidad institucional, conjugadas tanto con un bajo⁶¹ como con

que, usualmente, quedan desactualizados en relación con los procesos de investigación y experimentación genética casi en el mismo momento en que las nuevas reglas son aprobadas).

58 En el apartado “El debate sobre las instituciones en la América Latina de hoy” se relativizó la relación entre la estabilidad de las reglas y su impacto sobre los comportamientos.

59 Frente a cambios relevantes en el dominio regido, las reglas rígidas tienden a mostrar incapacidad para coordinar comportamientos y administrar conflictos, lo que potencialmente resulta en un empobrecimiento de la dinámica de las relaciones sociales y, a veces, en su pérdida de estabilidad (o hasta su desaparición). Estas rigideces muchas veces van acompañadas de apuestas a una mayor rigidez frente a los cambios en el dominio regido (con la ilusión de domesticar una realidad que se “escapa” a la regla), lo que a la larga usualmente resulta en un quiebre abrupto de la regla (el caso de la Convertibilidad en la Argentina de 1991 a 2001 es un claro ejemplo en este sentido).

60 Esto nos remite a la posibilidad de que la capacidad institucional muestre cumplimiento de reglas por medio de un poder tanto “despótico” como “infraestructural”, como los define Mann (1984) y a lo que se hizo referencia al hablar de capacidades estatales.

61 Como ilustra el caso de Colombia entre 1995 y 1998 cuando, contando con una Constitución aprobada en 1991 y considerada por muchos constitu-

un alto grado de cumplimiento;⁶² o propiedades intrínsecas con un alto aporte a la capacidad institucional conjugadas con altos o bajos niveles de cumplimiento.⁶³ Esta identificación de diversos pares de “propiedades institucionales intrínsecas/grado de cumplimiento de reglas” permite definir “casilleros”, tanto para la observación comparativa (en qué casillero se encuentra la institucionalidad laboral argentina versus la chilena en un período dado) como para el mapeo de la trayectoria/evolución de las capacidades institucionales dentro de un mismo caso (los movimientos entre casilleros que muestran la evolución de la institucionalidad laboral argentina en las últimas décadas). El problema del análisis sobre la capacidad institucional una vez caracterizada (“encasillada”) en función de estos dos ejes de variables radica en explicar el porqué de esa articulación, las razones de esa evolución y sus implicancias. Y la forma de hacerlo nos remite al inicio de este capítulo.

LA POLÍTICA EN ACCIÓN: ARTICULANDO INSTITUCIONES Y ACTORES

Después de este recorrido, que desarrolló un enfoque matricial de la lógica política e institucional, podemos retomar la pregunta original sobre la importancia de las instituciones para comprender (y mejorar) los procesos políticos y sociales.

cionalistas como una de las constituciones más “modernas” del mundo en términos de calidad democrática, más del 60% del territorio nacional se encontraba bajo el dominio de institucionalidades definidas por actores distintos al Estado nacional: las FARC, el ELN y los grupos paramilitares (con fuertes lazos con el narcotráfico).

62 Por ejemplo, hasta no hace mucho Uruguay mostraba una legislación ambiental desactualizada, con algunos problemas de consistencia y serias dificultades de completitud, aunque las reglas existentes eran en gran medida cumplidas por la sociedad.

63 Sin embargo, y reconociendo potenciales aspectos de endogeneidad entre estos dos ejes de variables, también debe reconocerse que una institucionalidad con propiedades intrínsecas extremadamente problemáticas (ya sea por sus contradicciones internas o con el entorno, por una falta importante de completitud para regir el dominio sobre el que opera, o por su volatilidad o por su extrema rigidez frente a un dominio muy cambiante) determina, por la imposibilidad de cumplir lo que “no está”, un grado de impacto sobre las conductas también muy bajo (por lo que la conjugación de propiedades intrínsecas extremadamente problemáticas con un alto grado de cumplimiento de reglas formales da por resultado un conjunto vacío).

Los argumentos expuestos hasta aquí nos permiten concluir que las instituciones importan para entender la política por cinco razones. Primero, importan por su potencial de modificar comportamientos (la presencia o la ausencia de instituciones puede resultar en conductas diversas). Y esto no necesariamente se debe a que las instituciones los “moldeen” según establecen sus reglas (y por lo tanto permitan prever conductas a partir de la letra de la ley). Importan porque muchas veces modifican comportamientos, aunque lo hagan en una dirección que apunte a evitar la regla o eludir su cumplimiento (lo que sugiere que muchas veces las instituciones influyen sobre conductas aunque no resulten buenas variables predictivas de estas). Segundo, porque aquellas instituciones que efectivamente logran moldear comportamientos sobre la base de la regla establecida podrían llegar a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una dirección de mayor eficiencia y justicia (como se la quiera definir), lo cual es relevante para la sociedad y los intereses y derechos que la cruzan (aunque también las instituciones, al moldear conductas, pueden hacerlo en una dirección que empeora la coordinación de la sociedad o resuelve los conflictos distributivos de manera injusta, de lo que se infiere que las instituciones que importan y logran moldear comportamientos no necesariamente producen buenos resultados). Tercero, las instituciones no sólo pueden definir el accionar de los actores y la dinámica política, económica e ideológico-cultural de una sociedad, sino que a su vez pueden ser definidas por los actores y las otras variables de la matriz política, en cuyo caso no importan para explicar lo que nos pasa, lo cual constituye una información clave para despejar confusiones y entender mejor la política. Cuarto, al facilitar o dificultar el alcance de objetivos y la realización de intereses de los actores, las instituciones importan porque distribuyen poder; sin embargo, la distribución de poder no se agota en las instituciones porque también se ve influida por los recursos y capacidades de origen extrainstitucional con que cuentan los actores, en cuyo caso las instituciones importan aunque no bastan para explicar lo que nos pasa.⁶⁴ Quinto, las estructuras institucionales son heterogéneas, por lo que pueden

64 Implícita en este punto está la importancia diferencial que tienen las instituciones para los actores socioeconómica y/o culturalmente poderosos (entendidos como aquellos que cuentan con capacidades/recursos extrainstitucionales) y para los actores débiles (entendidos como aquellos que no cuentan con ellos). Es sabido que los intereses de los últimos dependen, en mayor medida que los de los primeros, de una institucionalidad con calidad democrática y capacidad de influir sobre comportamientos y procesos (en palabras del ex presidente brasileño Lula da Silva, “los ricos no necesitan del gobierno, los pobres sí”, 21 septiembre de 2012, disponible en <www.proceso.com.mx/?p=320436>).

convivir en un mismo momento y lugar partes o arenas donde las instituciones no importen para entender los procesos sociales, porque se ven determinados por otras variables y/o actores; otras en las que importan y dentro de las que importan, unas que mejoran la dinámica social y otras que no.

Estas son las razones por las que reconocemos que el estudio de las instituciones es ineludible para entender los procesos políticos y por las que también reconocemos que esto no necesariamente nos llevará a considerarlas consistente y excluyentemente como causas (y soluciones) de nuestros problemas. En este sentido es saludable “ser escépticos sobre nuestra creencia en el poder de las instituciones y prudentes en nuestras acciones” (Przeworski, 2004a: 540).

Para concluir, queremos destacar las implicancias de la heterogeneidad institucional. Esta nos dice que la institucionalidad del gobierno y de la hechura de las políticas públicas no es lineal ni se desarrolla en un espacio homogéneo. Sabemos que resulta de los diversos tipos de instituciones y de las lógicas que las caracterizan. Por ello, el entendimiento del ejercicio del poder político en una sociedad demanda centrar la atención en la interrelación entre instituciones y actores en los diversos ámbitos de gobierno y política pública: esto es, demanda desagregar ese entendimiento al nivel de las partes o arenas que articulan la estructura institucional y su dinámica (las diversas formas en las que el Estado, como relación social y como organización a través del territorio, se despliega en diversas arenas de gobierno, distintas áreas temáticas de política pública y con distintas lógicas de organización y comportamiento de actores). La institucionalidad política de una sociedad es concebida, de esta forma, como heterogénea, no parsimoniosa y compuesta por espacios político-institucionales específicos que son, en definitiva, los tableros que estructuran la distribución de poder y las opciones y los incentivos en y frente a los cuales los actores implementan sus estrategias. Su carácter “anidado” (en el sentido de Tsebelis, 1990) sólo reafirma el hecho de que los actores se mueven de forma simultánea en varios de esos tableros y, por ende, que su comportamiento no sólo resulta de los recursos y la ideología que lo caracterizan, sino también de los incentivos cruzados y hasta contradictorios que imponen los distintos juegos en los que participan. Los espacios de los que hablamos, entonces, exhiben especificidad en su relación entre instituciones y actores,⁶⁵ aunque se trata de una especificidad “anidada” en los juegos de otros espacios político-institucionales.

65 Lo que significa que si bien “la” institucionalidad no muestra necesariamente un equilibrio general, seguramente exhibe equilibrios parciales, por lo que

Es por esta razón que la comprensión de la lógica institucional de una sociedad demanda un abordaje matricial que reconozca y analice la especificidad (esto es, la relativa autonomía) de la dinámica entre instituciones y actores en las arenas gubernamentales de una sociedad (sus órganos y su lógica de gobierno), en las áreas de políticas sectoriales, y en la organización y el comportamiento de los actores sociopolíticos. Es este el nivel de desagregación que consideramos necesario para una aproximación fundada al rompecabezas que constituye la institucionalidad argentina, sus cortes y continuidades, especificidades y generalidades; en definitiva, su lógica y sus implicancias. Y hacia allí se dirigen los trabajos que este capítulo introduce.

resulta engañoso referirse, por ejemplo, a la “institucionalidad argentina” o la “institucionalidad chilena” como totalidades homogéneas, comparables in toto. Es necesario, entonces, de-sagregar el análisis a niveles de temáticas específicas (la laboral, la previsional, la comercial, etc.) y ponerlo en relación con los intereses y derechos de actores sociales y políticos concretos.

Apéndice

Características, fortalezas y debilidades del institucionalismo de elección racional (IER) y el histórico (IH)

En líneas generales, los estudios del institucionalismo de la elección racional (IER o neoinstitucionalismo) derivan las preferencias de los actores de presupuestos teóricos y consideran que las instituciones son reglas que tienden a perdurar salvo que fallen (sólo entonces se modifican, porque ya no son funcionales) o porque existe un “*shock* externo” que modifica las condiciones iniciales. Las instituciones son, centralmente, entendidas como reglas que resuelven problemas de coordinación (North, 1990) a la vez que solucionan problemas de acción colectiva ordenando y limitando las posibilidades de acción. Evidentemente, desde esta perspectiva el cambio institucional es difícil de explicar, como asimismo el hecho de que perduren aquellas instituciones que resultan ineficientes o ineficaces. El IER provee un conjunto distintivo de supuestos para estudiar las instituciones y sus efectos y para comprender por qué las instituciones son necesarias (entendiéndolas como funcionales) y perduran. Usualmente modela las instituciones como constreñimientos a la acción. Metodológicamente esto se traduce en el estudio de cómo las instituciones constriñen la secuencia de interacción entre los actores, las opciones disponibles y la estructura de la información y sus modelos subjetivos, así como los pagos (*payoffs*) a los individuos y grupos. El problema es que las preferencias se consideran estables y las instituciones se entienden, principalmente, como reglas que resuelven problemas de coordinación. Esto conlleva:

1. *reduccionismo*: los fenómenos políticos son entendidos de manera excluyente como la consecuencia agregada de la conducta individual (desestimando la legitimidad de la inferencia holista) y muestran poca inclinación a ver las estructuras organizacionales y otras variables como elementos que inciden sobre la conducta de los actores;
2. *utilitarismo*: los eventos políticos son la consecuencia de una maximización de la utilidad basada en decisiones calculadas,

- en las que las preferencias son estables –y por ende, predecibles–; preferencias que, a su vez, se consideran exógenas;
3. *funcionalismo*: las instituciones y las conductas se desarrollan a través de una suerte de proceso histórico “eficiente” que responde a necesidades colectivas; y
 4. *desestimación del conflicto*: como resultado de la combinación de estos supuestos, un entendimiento que centra el papel de las instituciones en la resolución de problemas de coordinación y desestima el conflicto como factor constitutivo e ineludible del origen, el cambio y el accionar institucional.

La visión de las instituciones que propone el IH avanza un paso más allá, reconociendo que la racionalidad de los actores está acotada a las instituciones y se configura en interacción con estas. De esta manera, matiza el supuesto de las preferencias exógenas y estables de la escuela del IER; pero, aunque los actores aparecen más matizados, sostiene el predominio del peso explicativo de las instituciones para comprender la realidad política y social. Las preferencias de los actores se inducen de la realidad y tienden a obtener una mirada comparada de esta (Thelen, 1999). De igual forma, el IH mantiene la dificultad de explicar el cambio institucional, tomando como indicador el hecho de que las instituciones pueden perdurar a pesar de ser ineficientes. Esto es así porque distribuyen poder generando ganadores interesados en mantenerlas o grupos de interesados (*constituencies*) que antes no existían y que ahora, al verse beneficiados por ellas, se movilizan en su favor. Para el IH no existe un equilibrio único; y por lo tanto, introduce mayores niveles de contingencia en el modelo. Por ejemplo, sostiene que es posible que las instituciones perduren no por ser funcionales sino por costumbre. Otro aspecto relevante de estas teorías es que señalan un problema de secuencia que los enfoques del IER no contemplan. Así, los procesos políticos bajo análisis no suceden en un “estado de naturaleza” institucional y las instituciones interactúan con otras ya existentes, que a su vez las afectan y modifican. Por último, critican la premisa de intencionalidad del IER sosteniendo que las instituciones no siempre responden a los deseos o intenciones de sus creadores (Thelen, 1999): suelen producirse efectos no esperados y, una vez que las instituciones se crean, aunque ya no cumplan con el objetivo para el que fueron creadas, tienden a persistir debido a que, cuando los actores se adaptan e invierten recursos en ellas, se resisten a cambiarlas. Estas teorías definen este último proceso como de trayectoria dependiente (*path dependency*). La principal debilidad de

este enfoque radica en la tensión entre el aporte conceptual de la noción de complejidad de las instituciones y la relación causal que construye (como consecuencia del predominante peso explicativo que le imputa a las instituciones –lo que resulta en la autocalificación como “institucionalista” de esta escuela de pensamiento y le da sentido–). En su planteo teórico general las instituciones son presentadas en relación con el contexto, con la racionalidad de los individuos, con la cultura y con la historia. Sin embargo, el peso que se le otorga a la noción de autonomía de las instituciones políticas termina implicando, en la práctica analítica, que la complejidad previamente introducida se diluye, en gran medida debido al rol de variable independiente que asumen las instituciones políticas. En este sentido, lo nuevo del “nuevo institucionalismo” es que no pretende desestimar las instituciones ni la racionalidad individual (que pasa a quedar acotada por las instituciones pero, supuestamente, sin desaparecer del esquema), sino entender la relación de manera interdependiente. Sin embargo, cuando el planteo teórico se convierte en explicación causal:

- a) las instituciones lo explican prácticamente todo (lo cual no deja de ser un “institucionalismo”);
- b) esta preeminencia opaca el papel explicativo de los actores (cuyo accionar se presenta como consecuencia de la internalización de las reglas) y de las otras variables de la matriz política; y
- c) se torna muy difícil explicar el cambio debido al énfasis sobre el supuesto de las trayectorias dependientes en el análisis.

PARTE I

**La institucionalidad y la dinámica
política de las arenas gubernamentales**

2. La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina

*Roberto Martínez Nogueira**

INTRODUCCIÓN

Además de las cuestiones que remiten al marco constitucional que define y delimita los atributos y potestades decisorias del Poder Ejecutivo en un sistema fuertemente presidencialista, la adecuada comprensión de sus capacidades y comportamientos requiere necesariamente un abordaje que considere la naturaleza de sus estructuras, de las relaciones en que interviene y de los procesos efectivos en que participa. En este trabajo se analizan la presidencia y las organizaciones de la administración pública nacional: su relevancia conjunta se manifiesta a través del ejercicio de la iniciativa política, en el despliegue de un poder legitimado por un orden jurídico, en su capacidad para identificar, estructurar problemas, formular y definir políticas, en la conducción y participación en los procesos de implementación y en la producción de resultados e impactos sobre la sociedad.

En el juego político y en la construcción y transformación institucional, el Poder Ejecutivo no es un actor más. Su aporte es fundamental en la construcción de calidad institucional a través del diseño y la aplicación de reglas y de sistemas de incentivos y sanciones que sirven de marco a las estrategias de los actores sociales. Es un ámbito crítico para la recepción y el procesamiento de demandas sociales, para la negociación entre actores y para el arbitraje de conflictos. Su lugar institucional le permite establecer el rumbo de las políticas públicas, proponer acuerdos, definir roles, realizar acciones y utilizar instrumentos para promover, regular, controlar y sancionar comportamientos. La convicción que orienta el trabajo es que las capacidades estatales constituyen un tema central para el debate público y para las agendas de gobierno, por lo que los recursos académicos y las aptitudes profesionales movilizadas en torno a la pro-

* Grupo CEO y Universidad de San Andrés.

blemática del Estado y de sus organizaciones constituyen elementos contribuyentes para la construcción de una mejor institucionalidad a través del enriquecimiento de las deliberaciones y la mejor fundamentación de las políticas.

El énfasis del capítulo se centra en los aportes de la presidencia y de las organizaciones públicas a la construcción y transformación institucional en un escenario caracterizado por crisis recurrentes, incertidumbres generalizadas, redes múltiples de políticas, actores y organizaciones y cambiantes discursos racionalizadores de comportamientos. Para que esos aportes se concreten, se requieren capacidades específicas resultantes de complejos procesos institucionales de creación, actualización e innovación. Por consiguiente, su propósito es afirmar y fundamentar la necesidad de reforzar las capacidades de la presidencia y de las organizaciones públicas en materia política, analítica, técnica y de gestión para dar mayor coherencia intertemporal, intersectorial e interjurisdiccional a las políticas públicas, coordinar de mejor manera su ejecución y contribuir a una mayor eficiencia, eficacia y legitimidad en el accionar del Estado.

Se parte de la afirmación de que las insuficiencias institucionales, las fracturas y la falta de continuidad de las políticas estatales son producto de las contingencias históricas atravesadas por la sociedad argentina, las que han provocado debilidades recurrentes en la presidencia y persistentes en las organizaciones públicas. Si bien las orientaciones y los atributos deseables de la actualización y del refuerzo de aquellas capacidades se esbozan en la sección final, se anticipa desde ya que no pueden ser la reiteración de programas de reforma del Estado o administrativas ya ensayados, sino que deberían responder a estrategias cuya elaboración exige, entre otras tareas, la identificación y evaluación de factores críticos para la generación de impactos sustentables sobre la naturaleza de los procesos de toma de decisión y sobre la organización y el funcionamiento del aparato estatal, de los eslabonamientos a desencadenar y estimular y de las complementariedades a producir. Para ello, es preciso alcanzar comprensiones adecuadas de los procesos históricos, de las complejidades del poder, del carácter problemático de los cambios institucionales y organizacionales, así como un aprovechamiento inteligente del aprendizaje acumulado.

A lo largo del trabajo, el análisis se detiene, con propósitos ilustrativos con la intencionalidad de generar hipótesis y avanzar conclusiones tentativas, en *actores, estructuras, capacidades y relaciones*. En el primer caso, se hace referencia a los presidentes y a sus estilos de liderazgo como elementos determinantes en las modalidades de gobierno y en la toma de decisiones estatales, esbozándose una tipología de situaciones. Las

organizaciones públicas se consideran como actores institucionales por sus intervenciones en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas. En materia de estructuras, se diferencian fuerzas operantes para explicar la conformación del aparato estatal en campos de políticas de fuerte significación en distintos períodos y cuyo análisis pone en evidencia incidencias diferenciales de las demandas de actores sociales y autonomía variables en las decisiones estatales. En cuanto a capacidades y relaciones, se hace mención a organizaciones públicas que difieren en estos aspectos buscando, en las dimensiones técnicas e institucionales y en los procesos de creación y consolidación, la explicación de las situaciones diferenciales.

Luego de esta introducción, se presenta el marco analítico y una aproximación conceptual, breve pero indispensable, a las temáticas de instituciones, capacidades, políticas y organizaciones públicas, seguidos por una caracterización general de las capacidades y de la complejidad del Estado argentino como marco para la consideración específica de la presidencia y de las organizaciones públicas. La segunda sección analiza la presidencia, la jefatura de gabinete y el rol de los ministros, identificando constantes y variaciones en la historia reciente. La referencia a antecedentes no procura interpretar la evolución de estos ámbitos institucionales, sino rastrear en la situación actual la persistencia de herencias e inercias e identificar oportunidades a aprovechar y potencialidades a desarrollar, así como rescatar aprendizajes para diseñar mejores senderos de transformación para la superación de carencias y deficiencias actuales en materia de capacidades estatales. La tercera sección se detiene en la consideración de las organizaciones estatales y de su carácter crítico en los procesos sociales desencadenados en torno a las políticas públicas, señalando atributos morfológicos, de funcionamiento y de las economías políticas específicas que condicionan su papel efectivo. La última sección sintetiza los argumentos, expone las conclusiones y hace señalamientos para una estrategia de abordaje de estas problemáticas.

EL MARCO ANALÍTICO

INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

En el escenario de acción de la presidencia y de las organizaciones públicas se suceden y entrecruzan lógicas institucionales a veces contradictorias (Friedland y Alford, 1991: 294-399), con giros en los regímenes

políticos, cambios en las orientaciones de gobierno y en las políticas públicas y condiciones contextuales de elevada variabilidad. A su vez, las estructuras, procesos y relaciones que conforman y en que participan la presidencia y la administración pública involucran la intervención de ámbitos organizacionales con capacidades heterogéneas, así como de una multiplicidad de actores estatales y no estatales que despliegan estrategias para incidir sobre la orientación, viabilidad, legitimidad y efectividad de las políticas y acciones.

Se entiende que la problemática institucional desborda las cuestiones vinculadas a la coordinación de intercambios entre actores sociales y a la producción de bienes colectivos. Si bien las instituciones son sistemas regulatorios y simbólicos que imponen restricciones y dan significado a comportamientos y actividades, conformando las preferencias individuales y los intereses organizacionales, también confieren poder a algunos actores para participar de manera privilegiada en los procesos de decisión social y, por lo tanto, para dar sentido, persistencia, adaptabilidad y transformación a las instituciones. Por consiguiente, se reconoce que los actores, los arreglos organizacionales y las políticas públicas crean y modelan instituciones pues definen conjuntos de prácticas y restricciones al establecer marcos, reglas y acuerdos que contribuyen en muchos casos a la emergencia de nuevas relaciones y capacidades, a la activación de la acción colectiva y a la apertura de oportunidades y canales para que los actores sociales desplieguen en los procesos políticos sus objetivos y estrategias (Pierson, 2006; Ferenjohn, 2006). Es decir, la creación, transformación, mantenimiento o sustitución de instituciones son productos de procesos históricos interactivos y multidimensionales, lo que hace que el equilibrio y su correspondencia recíproca sean aspiraciones normativas, pero que resulten insuficientes como premisas para orientar el análisis (Lawrence, 2008). Es en estos términos que el Estado, sus políticas y sus organizaciones superan el plano meramente instrumental y dependiente para poner de manifiesto su extraordinaria relevancia social en la construcción o destrucción de institucionalidad pues su diseño y desempeño alteran el escenario de la política, definen, modifican y hacen cumplir reglas, generan expectativas y determinan comportamientos e impactos sociales.

La efectividad de cualquier política pública es consecuencia de la inteligencia en su formulación, de voluntad política, complejos arreglos institucionales, políticos y organizacionales para impulsarla y capacidad de gestión para implementarla. Estos arreglos, los incentivos y las capacidades movilizadas regulan las acciones de los actores, inciden sobre

sus objetivos y estrategias, canalizan la legitimidad de las decisiones y explican su viabilidad social y operacional. Es su eficacia la que permite reducir la incertidumbre en las transacciones, confiar en la seguridad jurídica, garantizar el ejercicio de los derechos, permitir una mejor asignación y distribución de recursos, y promover la valorización del capital físico, humano y social.

Esta perspectiva se asienta en el supuesto de que la relación entre institución y poder es bidireccional (Moe, 2006). Las instituciones afectan la distribución de poder social entre actores y estas son, de una manera circular, el resultado del ejercicio del poder (Offe, 2006: 9). Esta perspectiva analítica está respaldada por esfuerzos de conceptualización de los procesos en que actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder (Campbell y Pedersen, 2001; Hall y Taylor, 1996; Hall, 1977; DiMaggio y Powell, 1991).

En estos procesos, algunos actores tienen una ubicación central, como es el caso de la presidencia y de las organizaciones de la administración pública nacional, lo que justifica su análisis como partícipes críticos en la construcción de capacidades y de calidad institucional.

CAPACIDADES ESTATALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante años se discutió al Estado en términos de su tamaño, funciones, costo e impacto. Sobre estas cuestiones hay posturas enfrentadas con argumentos diversos para sustentarse. El debate actual las supera, con énfasis en temáticas como la capacidad y la calidad del Estado y de sus políticas. La convicción sobre la que se asienta esta centralidad es que un Estado con capacidades políticas y administrativas y con políticas públicas y regulaciones adecuadas para la construcción, preservación y legitimación de los modos de orientación y coordinación social es una condición necesaria para sociedades integradas, con posibilidades de satisfacer sus aspiraciones, preservar los derechos de los ciudadanos y alcanzar equidad en la distribución de recursos y oportunidades.¹

Estas capacidades estatales no se refieren simplemente a la perspectiva y pericia de los agentes estatales o a los recursos movilizados para el de-

1 Recientes trabajos sobre los “estados fallidos” muestran cómo pueden darse resultados positivos en términos de crecimiento, pero sin bases para que este supere un carácter circunstancial o permita la resolución efectiva de problemas de desarrollo, convivencia y justicia (Candy, 2011).

sempaño de sus funciones, sino también a la efectiva promoción de la coordinación y de la cooperación entre actores sociales, a la socialización de riesgos y al logro de fines socialmente legitimados. Puede afirmarse que estas capacidades: a) no son estáticas ya que “son producciones colectivas cuyo desarrollo requiere de tiempo, acumulación, competencia y conflictos, y cuyas utilidades, en principio, son multivalentes y dependientes del sistema de relaciones en que operan, lo cual no quiere decir que una capacidad determinada no pueda contribuir a la formación de un sistema muy distinto al que le dio origen” (Sassen, 2010: 27-28); b) son resultados combinados de recursos, prácticas, conocimientos y relaciones; c) son susceptibles de debilitamiento o destrucción, por lo que las dimensiones históricas cuentan para explicar su conformación o deterioro, así como para identificar los procesos o secuencias a que responden; d) no son genéricas, sino específicas a campos de acción, problemáticas o actores; e) su evolución y mantenimiento no son sincrónicos ni lineales; y f) se manifiestan de manera diversa en distintos ámbitos, con lógicas, procesos de desarrollo y consecuencias diferenciadas sobre la institucionalidad (Weiss, 1999: 7).

Todo Estado tiene una elevada complejidad, con grandes heterogeneidades, contrastes y paradojas. Por consiguiente, su análisis requiere la superación de apreciaciones globales, con indagaciones particularizadas para alcanzar una debida comprensión de los procesos en que se encuentra involucrado y para formular estrategias para superar sus carencias y deficiencias, disminuyendo los impactos disolventes de la “incoherencia sistémica” de todo Estado (Mann, 1993: 736). Este análisis debe estar dirigido a un conjunto de ámbitos participantes en la formulación y en la implementación de políticas, considerando sus distintos momentos de emergencia, funciones, orientaciones, capacidades diferenciales y lógicas, teniendo en cuenta además las circunstancias por las que han atravesado y las respuestas que han generado, con frecuencia circunstanciales y muchas veces perdurables, a los desafíos a la gobernabilidad (Weiss, 1999: 16). Este camino es el que se explora de manera muy general en la tercera sección.

BUROCRACIA Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El análisis está dirigido a las organizaciones estatales o, en otros términos, a lo que con frecuencia se denomina “burocracia” o administración pública. Estas organizaciones son estructuras que desempeñan una función protagónica en los procesos sociales, a la vez determinantes y deter-

minadas, siendo instrumentos para la concreción de las decisiones políticas de la presidencia y para, a través de sus acciones, reforzar el liderazgo y poder del presidente. Subordinadas al Poder Ejecutivo, el presidente ejerce el control a través de la capacidad de sanción de reglas sobre su funcionamiento, del poder de nombramiento de sus responsables y de su incidencia en la determinación de prioridades y sobre las asignaciones presupuestarias.

Participante en la formulación de políticas y en el proceso social de toma de decisiones, vehículo para su implementación, actor con perspectivas e intereses propios, ámbito de aplicación de tecnologías de gestión, creador y difusor de poder, de recursos y de marcos ideológicos son todos papeles desempeñados por la administración pública, complejo de unidades jurídicas y realidades institucionales con una notable diversidad en sus manifestaciones particulares, en sus elementos integrantes y en sus comportamientos y orientaciones. Sus contribuciones a la estabilidad, coherencia e impacto de las políticas justifica su tratamiento particularizado, al igual que la necesidad de sus aportes efectivos a un orden social, estatal y legal no arbitrario, predecible y gobernado por criterios de lo público.

Los arreglos organizacionales comprenden la distribución de responsabilidades y de capacidades decisorias entre ámbitos y niveles, las modalidades de funcionamiento y de administración de recursos, así como la definición de los mecanismos de coordinación y de los procesos de trabajo. Estos arreglos, además, afectan las restricciones y los incentivos: cómo se los concibe y estructura da concreción a las reglas de juego, modela expectativas, delimita los actores participantes y sus roles, atribuye capacidades decisorias y fija las responsabilidades operativas. Sus aspectos problemáticos son de carácter universal y han sido abundantemente tratados por la literatura política, por los enfoques vinculados a las políticas públicas y por la teoría y la sociología de la organización. La paradójica y simultánea ambigüedad, flexibilidad y rigidez de las reglas que conforman su régimen de funcionamiento, los problemas de adecuación de los recursos utilizados con las exigencias de sus mandatos, la frecuente inestabilidad organizacional y los desvíos de sus acciones con respecto a los objetivos fijados pueden atribuirse a la operación de factores y fuerzas muy diversas, entre las que se destacan el privilegio que los tomadores de decisiones otorgan al control político discrecional de la burocracia, los fenómenos vinculados a la relación principal-agente y la incidencia de estrategias de actores diversos en los procesos organizacionales (Perrow, 1972: 161).

Podría señalarse a la década de los años ochenta como aquella en que se despertó un renovado interés por la organización y la gestión pública. Nuevas orientaciones disciplinarias fundaron ambiciosos procesos de reforma, en algunos casos de carácter radical, pretendiendo sustituir el modelo weberiano de burocracia por otros “paradigmas”, en particular el llamado “nueva gestión pública”. Estos paradigmas dejaron huellas en las orientaciones, diseños, instrumentos y concepciones de los cambios organizacionales, con maduraciones posteriores que fueron consecuencia de desarrollos disciplinarios y de evidencias de resultados, muchas veces negativos, de esas reformas. Algunos hitos pueden identificarse en esta sustitución o maduración analítica: se partió de una conceptualización de la organización pública como una caja negra que transforma recursos en productos y resultados y que responde a un mandato específico y a reglas que definen restricciones a los comportamientos. Esta aproximación, por demás paralela al enfoque weberiano y a la teoría clásica de la firma, fue consecuencia de postular el carácter racional e instrumental de la organización. Desde esta tradición, los enfoques más recientes se centraron en una nueva ortodoxia neoclásica que se expresa en la atención casi exclusiva a la relación de agencia. Esta visión, de elevado potencial analítico por su simplicidad, dejó en un segundo plano a las relaciones y determinaciones contextuales, postergando cuestiones tales como la innovación y la coordinación de la producción en un marco de dependencia de recursos, incertidumbres generalizadas, eslabonamientos múltiples y ejercicio de la autonomía y de la discrecionalidad de distintos actores. Se abandonaron añejos aportes de la teoría de la organización y del análisis de la administración pública que ahora son retomados, en particular los referidos a la multiplicidad y diversidad de objetivos y a la coexistencia en las organizaciones de grupos con apreciaciones, intereses, grados de involucramiento y aproximaciones cognitivas diferentes. Esta complejización en las construcciones teóricas y en los instrumentales analíticos lleva también a adoptar perspectivas dinámicas que iluminan la importancia de las “capacidades de la organización”: competencias tecnológicas y organizacionales complementarias, es decir, conjuntos de elementos físicos y de competencias humanas, a las cuales se agregan la aptitud para crearlas, renovarlas, integrarlas y coordinarlas, materializadas en rutinas estáticas y dinámicas, orientadas estas a nuevos aprendizajes y a la innovación. Estas capacidades son “activos específicos”, propios y no transferibles, que están afectadas a su vez por las dependencias de sendero, es decir, por sus propios antecedentes y por las condiciones históricas y sociales en que funcionan.

CAPACIDADES Y COMPLEJIDAD DEL ESTADO ARGENTINO:

CARACTERIZACIÓN GENERAL

Dado el papel de las políticas públicas en la conformación de la estructura y de los procesos económicos y sociales a través de la distribución de recursos y oportunidades, grupos e individuos, sectores, organizaciones sociales y empresas recurren al Estado para promover intereses y satisfacer aspiraciones. Este fenómeno universal adquiere características muy particulares en el caso argentino, que explican la persistente debilidad de sus capacidades y la manifestación de múltiples paradojas. Como todo Estado, el Estado nacional es una entidad permanentemente sujeta a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, sometidos a complejas influencias de la sociedad doméstica e internacional (O'Donnell, 2008).

Las capacidades del Estado argentino resultan de juegos políticos regulados por reglas imperfectas, frecuentemente no respetadas, en los que participan una variedad de actores con propensiones y prácticas de confrontación en mayor medida que de cooperación. Consecuencia de décadas de inestabilidad política, sujeto a múltiples apropiaciones corporativas y con carencias y debilidades apreciables en sus capacidades, su trayectoria refleja las aspiraciones y los recursos de poder de una multiplicidad de actores con objetivos e intereses diferenciados y no agregables. Las estrategias de estos actores para incidir sobre los contenidos de las políticas o para transgredirlos llevaron a una dilución y/o violación constante de los límites entre lo público y lo privado. Sus comportamientos fueron de permanente competencia, respondiendo a incentivos para orientarse de manera oportunista sobre los ámbitos más vulnerables o receptivos a sus demandas. La debilidad y baja institucionalización de los partidos políticos en ejercicio del gobierno (Mustapic, este volumen) y la ausencia de visiones compartidas y acuerdos viables tuvo como resultado la incoherencia, la inestabilidad, la persistente naturaleza fracturada de los procesos de formulación y la falta de credibilidad en las políticas, así como la segmentación y el carácter altamente poroso de las estructuras estatales, fenómenos que ponen de manifiesto un deficiente funcionamiento de la institución de gobierno y las imperfecciones y debilidades del sistema de reglas que deben regirlo (Spiller y Tomassi, 2003, 2011).² Las crisis recurrentes obli-

2 El Estado puede ser analizado desde distintas perspectivas considerando variadas dimensiones. En este trabajo se privilegia su carácter de conjunto de instituciones y de relaciones sociales, y en particular como "conjunto de organizaciones complejas con responsabilidades asignadas legalmente para la protección o logro de algún presunto aspecto del bien común" (O'Donnell, 2010: 78).

garon a virajes violentos en sus contenidos y modos de articulación con la sociedad, así como al dictado de diferentes “regímenes de emergencia”.³ Los déficits cognitivos, los diagnósticos pobres, la escasa consideración de alternativas y el reducido diálogo con el mundo académico explican deficiencias técnicas de la formulación de políticas (véanse los trabajos de Repetto y de Fanelli y Tommassi en esta serie de volúmenes). Los resultados de todo ello son dificultades serias para la conversión de valores, objetivos políticos y acciones en impactos significativos y valiosos sobre la sociedad, con evidencias de problemas de efectividad, de equidad en la distribución de prestaciones y cargas e insuficiencias en la cobertura de los servicios que multiplican las fuentes de conflicto y lesionan la integración social.

Este paisaje debe, a su vez, matizarse. Es posible señalar contrastes y paradojas, aun dentro de un período de gobierno, entre la consistencia de ciertas políticas, en particular las macroeconómicas, con volatilidad en algunas políticas y programas sectoriales y cambios en los elencos de los tomadores de decisiones y en las reglas de juego particulares. Esta volatilidad afecta los horizontes temporales de los actores sociales y a la organización y funcionamiento de las organizaciones estatales, la que también contribuye a explicar que las políticas sancionadas sean con frecuencia dejadas de lado o corregidas debido a evidentes errores de formulación, a estimaciones inadecuadas de su implementabilidad o a cambios en los alineamientos de los actores sociales. La pretendida rigidez de las políticas por medio de reglas fuertes adoptadas para disciplinar comportamientos y decisiones, como fue en su momento la convertibilidad o lo referido a las relaciones fiscales, termina siendo superada y reemplazada por mecanismos adoptados frente a coyunturas críticas, por regímenes de excepción que terminan haciéndose duraderos o por respuestas reactivas y dispersas que carecen de una adecuada apreciación de sus consecuencias institucionales.

Por otra parte, y como evidencia de las inconsistencias sistémicas, existen casos de ámbitos o retazos del aparato estatal que han dado pruebas de poseer y enriquecer sus capacidades, mantener sus identidades organizacionales e implementar políticas complejas con relativo éxito, preservando su legitimidad social, tal como se señala más abajo. Por cierto, estas historias no son lineales ni permiten realizar inferencias concluyentes sobre los procesos políticos en que esos retazos han participado: los grados de auto-

3 Los regímenes de emergencia fueron establecidos por casi todos los gobiernos que se sucedieron en el período democrático, desde la emergencia del sistema previsional (Plan Austral) hasta las múltiples cláusulas del presupuesto que permiten reasignaciones de recursos.

mía de que gozan, los atributos de sus liderazgos organizacionales, su inserción en redes de actores sociales, los acuerdos sobre aspectos restringidos de la realidad, su contexto institucional y sus recursos técnicos explican una diversidad de situaciones y resultados que aconseja cautela en el análisis.

La dimensión territorial tiene también una extraordinaria relevancia institucional y en la construcción y distribución de capacidades estatales. La heterogeneidad del país hace que ciertas políticas deban atender a las especificidades situacionales y a las diferencias en la disponibilidad de recursos y de capacidades. La Argentina tiene un federalismo muy particular, con un centro que no se despliega consistentemente en favor de la construcción de capacidades locales y que depende de manera creciente de las provincias para implementar sus políticas, participando en negociaciones permanentes con las estructuras políticas provinciales. Las reglas electorales y la conformación de los partidos y de la representación determinan una autonomía política provincial elevada, con fuerte incidencia de las mismas en la formulación de políticas, pero a su vez con debilidades en sus capacidades fiscales, como señala Leiras en otro capítulo de este volumen. Las relaciones entre ese centro y las provincias están condicionadas, más allá de las reglas formales, por circunstancias, intercambios y alianzas que atienden en mayor medida a las necesidades políticas del gobierno nacional y a presiones locales que a consideraciones de equidad territorial. En particular, el peso de los aportes nacionales a los recursos provinciales genera casos de dependencia financiera sujeta a reglas imperfectas y a decisiones discrecionales del gobierno central. Es en estas decisiones discrecionales y en la asignación del gasto o inversión directa del gobierno nacional en el territorio provincial que se ponen en juego las capacidades políticas del Poder Ejecutivo nacional y las estrategias de negociación provinciales.

Los municipios, por su parte, encuentran obstáculos mayores para acumular capacidades y servir como ámbitos para el despliegue de la iniciativa social, aun cuando existen experiencias aleccionadoras para el despliegue de la participación y la promoción de la cohesión social y del desarrollo territorial.⁴ En este campo, un tema pendiente es el perfeccionamiento de los diseños de descentralización y regionalización, con ac-

4 Se hace referencia a la práctica de los presupuestos participativos establecida en muchos municipios del país, a ciertas experiencias en materia de gestión integrada de programas sociales (la más interesante tal vez es la del Municipio de Morón) y de articulación entre actores para el desarrollo territorial a través de la planificación estratégica y la conformación de agencias de desarrollo local.

ciones inteligentes que superen las fracturas institucionales y las brechas de capacidades, debiendo señalarse en particular la grave cuestión de la gobernabilidad del área metropolitana de Buenos Aires por la significación demográfica, económica y política de la región.

LA PRESIDENCIA

EL PAPEL INSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO

En el marco de las competencias sancionadas constitucionalmente, el Poder Ejecutivo tiene amplias capacidades de iniciativa para la construcción de la agenda pública y parlamentaria. En su desempeño, las restricciones políticas suelen tener supremacía sobre las reglas de origen constitucional y legal que limitan sus atribuciones. El Congreso le ha delegado facultades para la sanción de políticas y la asignación de recursos, incluyendo ciertos aspectos que se refieren a la supervisión de la administración. Las reglamentaciones de las leyes con frecuencia introducen alteraciones o agregados sustanciales sobre las normas aprobadas por el Congreso. Los decretos de necesidad y urgencia dejan un gran margen para el ejercicio de la discrecionalidad en lo referido a la interpretación y el cumplimiento de las condiciones establecidas para su dictado.⁵

Por otra parte, el papel del Congreso pierde sistematicidad en sus intervenciones por la ausencia o debilidad de cuerpos técnicos y profesionales en las comisiones y en los partidos políticos con representación parlamentaria que puedan hacer un seguimiento riguroso de las políticas y plantear alternativas a las iniciativas del Poder Ejecutivo, aun cuando esto no implique que haya perdido capacidades para definir agendas (Jones y otros, 2001) o bloquear iniciativas del Poder Ejecutivo (Mustapic,

5 La tendencia casi universal es un gobierno centrado en el Ejecutivo, con restricciones legales que se han ido debilitando. Esto ha dado lugar a un debate que recurre a diferentes tradiciones: la del legalismo liberal, fundada en Madison, para la que la separación de poderes es la única garantía para el Estado de derecho, y otra que tiene como referente a Schmitt, para quien las normas están “orientadas por el pasado”. Según algunos autores, las intervenciones modernas demandan sistemas legales dirigidos al presente y al futuro, con escenarios complejos y cambiantes, por lo que “las legislaturas están siempre a la zaga de las decisiones del Estado administrativo, jugando un papel secundario, y el poder judicial uno marginal”. Los límites al Ejecutivo no estarían impuestos por la separación de poderes, sino por la política, las lógicas electorales y la opinión pública (Poster y Verdele, 2011).

2002a; Calvo en este volumen). La fuerte influencia de las problemáticas provinciales hace, además, que no pueda constituirse en un escenario para acuerdos de largo plazo sobre el nivel nacional de gobierno (Spiller y Tomassi, 2011). Una cultura política que centra sus expectativas en el desempeño del Poder Ejecutivo le otorga una relevancia que excede la definida en los marcos institucionales que lo regulan.

Conviene, con propósitos analíticos, considerar el papel de la presidencia y del presidente de manera diferenciada dentro del tratamiento del Poder Ejecutivo (Neustadt, 1980: 78). No solamente consideraciones de parsimonia en la aproximación a este ámbito institucional así lo aconsejan, sino que, en el caso de la Argentina, la presidencia ha estado fuertemente personalizada, más aún que en el contexto que se utiliza generalmente como referencia en el análisis institucional, los Estados Unidos, país en el que el presidente cuenta con apoyos organizacionales regulares, técnicos y políticos y varias comisiones asesoras en ámbitos de dependencia directa para la gestión política del cargo y la supervisión de la marcha del gobierno (Lowi, 1994).⁶ Cabe señalar que estos apoyos al presidente se hicieron progresivamente más complejos como consecuencia de la creciente complejidad de las funciones estatales, de la diversidad de las políticas públicas y del desarrollo del aparato administrativo (Chub y Peterson, 1989: 1-31; Jones, 2007: 88).

La institución presidencial en la Argentina, como sistema de reglas, estructuras, organizaciones y recursos, está más sujeta que ese contexto de referencia a elementos contingentes, por lo que no puede realizarse una caracterización fácil de ella. Algunos elementos de la institución presidencial variaron con la reforma constitucional del año 1994, ya que la creación de la jefatura de gabinete introdujo una nueva estructura institucional que incorpora funciones antes localizadas en algunos ámbitos directamente relacionados con el presidente o en ciertos ministerios. Su estructura organizacional, integrada por las unidades estables de la presidencia, no ha tenido históricamente el ejercicio formal de funciones de asesoramiento político o sobre cuestiones técnicas referidas a la orientación y consistencia de las políticas públicas, sino que, predomi-

6 La Oficina Ejecutiva de la Presidencia, creada en 1939, tiene dos unidades: la Oficina de la Casa Blanca y la Office of Management and Budget (OMB). Como parte de la Oficina Ejecutiva funcionan el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo de Calidad Ambiental, la oficina del Representante de Comercio, la Oficina de Ciencia y Tecnología y de Control de Drogas, entre otras.

nantemente, brindó asistencia directa de significación diversa conforme a las demandas de cada presidente (Coutiño, 2007-2008). A lo largo de los años, distintas funciones no adjudicadas a los ministerios pasaron a depender de la presidencia en razón de consideraciones circunstanciales (interés del presidente, personalidad de los responsables, carácter simbólico de su inserción organizacional, etc.) pero sin dar lugar a estructuras estables, que, por su ubicación, denotaran su carácter estratégico o central para la función presidencial.

LOS DESEMPEÑOS DEL PRESIDENTE

Los desempeños del presidente variaron notablemente a través de la historia. Las bases en que se asentaron los liderazgos ejercidos, las ideologías abrazadas, los intereses tutelados o promovidos, la orientación hacia el acuerdo o el conflicto, los estilos de desempeño, las capacidades de comunicación y de construcción simbólica, la introducción del futuro como consideración sistemática en la toma de decisiones y su atención a las complejidades de la gestión tuvieron, por cierto, distinta relevancia según períodos y ocupantes de la presidencia. De igual manera, el escenario de desafíos y restricciones sufrió modificaciones sustanciales según los momentos históricos, explicando su rol cambiante. El sistema fuertemente presidencialista adquirió distintas características según las relaciones de poder y las estrategias de actores relevantes en un escenario de crisis recurrentes, alternándose períodos de “hiperpresidencialismo” (Nino, 1992a) con otros de “impotencia presidencial” (Acuña, 2007a).

No obstante estas variaciones, los atributos de los presidentes jugaron siempre un papel fundamental en la suerte de los gobiernos, sobre el marco institucional y, en cierta medida, sobre las prácticas políticas. Los presidentes son tomadores de decisiones en situaciones de tensión permanente entre lo que desean y lo que pueden efectivamente producir, dando impulso y arbitrando alternativas de política, e instalan estilos, criterios de elección y comprensiones de la realidad que impactan sobre los mapas cognitivos, los lenguajes y las culturas organizacionales del sector público y de los actores sociales. Así, sus atributos determinaron las reglas internas de funcionamiento del gobierno, las estructuras que alentaron para ejercer su autoridad, las organizaciones que asumieron centralidad en cada gestión y las estrategias de utilización de recursos de poder para crear y hacer uso de condiciones de gobernabilidad, así como dieron lugar a expectativas y comportamientos específicos por parte del aparato gubernamental y por los restantes actores sociales. También explican la

influencia diferencial y diversa de los presidentes en cuestiones sustantivas de carácter estratégico (posicionamiento internacional, orientaciones generales de política económica), en el enfrentamiento a situaciones de crisis, en la definición y adjudicación de problemas y sus prioridades y en la coordinación gubernamental.

Pueden identificarse períodos claramente diferenciados desde el retorno a la democracia. La breve descripción que se presenta pretende ilustrar esas variaciones y constantes y las dificultades para dar persistencia institucional a mecanismos y prácticas. En todos estos períodos la crisis está presente, tanto como antecedente, como escenario o como amenaza. Los liderazgos desplegados para enfrentar estas crisis o para utilizarlas como referencias simbólicas difirieron significativamente, así como los resultados obtenidos. Una caracterización secuencial tentativa podría identificar los siguientes tipos según su significación institucional:

- a) de *reconstitución*, apoyado en valores y estructuras partidarias y en un contexto de transición, con decisiones con intencionalidad reformista pero ejecutadas conforme a criterios incrementales por las importantes restricciones enfrentadas;
- b) de *reestructuración y reforma de políticas*, de fuerte carácter carismático, con delegación en equipos técnico-políticos de la definición de las principales decisiones de gobierno;
- c) de *debilidad institucional*, superado por las exigencias del ejercicio de la función en un contexto de fractura política y condicionamientos extremos;
- d) de *sostenimiento institucional*, sustentado en las expectativas de recomposición en situaciones de dramatismo social y un escenario de crisis; y
- e) de *centralización y recomposición institucional*, asentado en su capacidad de iniciativa política y de definición y de control de la agenda, con una importante autonomía con respecto a los actores sociales.

Cada presidente estableció un tipo de relación particular con la sociedad, los partidos políticos y los gobiernos provinciales, resignificó el marco institucional, otorgó un peso diferencial a ámbitos de la burocracia en la gestión de gobierno y definió orientaciones propias para las políticas públicas. En el desempeño de la presidencia también influye, obviamente, la importancia del papel de ciertos agentes públicos con capacidad negociadora en los procesos de políticas como consecuencia de las reformas

en la arquitectura institucional que otorgaron mayor peso a los gobiernos provinciales como partícipes directos en la formulación, sanción y ejecución de políticas y programas del gobierno federal. Estos actores operan con lógicas locales, imponiendo crecientes dificultades para la consolidación de visiones y acuerdos nacionales, con cambios paralelos en las organizaciones partidarias, cada vez más sometidas a la necesidad de atender redes de intereses y problemáticas territoriales. El resultado es que sobre las políticas públicas operan con mayor potencia las fuerzas diferenciadoras que las homogeneizadoras, con impactos significativos sobre la calidad de las relaciones entre el gobierno central y las provincias, dando lugar a negociaciones permanentes, con cuestionamientos y alteraciones y reinterpretaciones habituales de las reglas que las regulan. De igual manera, la complejidad de las políticas y de la organización estatal requiere aportes de diferentes ámbitos sectoriales y organizacionales, en un escenario de debilidad de los mecanismos institucionales para dar unidad y coherencia, tal como se señala en otro apartado de este trabajo, precipitando negociaciones múltiples entre el nivel central y los niveles subordinados de gobierno. Esta complejidad hace que sea crecientemente crítico el liderazgo del presidente y de los recursos utilizados para ejercerlo. Es por todo ello que no puede identificarse a la presidencia con el gobierno: es, más bien, una posición de liderazgo ejercido en forma variable que opera de manera interactiva con otros actores, tanto internos como externos.

En cuanto a las constantes en el desempeño presidencial, en todos los casos se observa una distancia —que en ocasiones no deja de ser enorme— entre promesas, intenciones, decisiones, acciones de implementación y consecuencias efectivas, sin que los mecanismos institucionales hayan podido reducir esas brechas, disciplinar las propensiones de unilateralidad en los comportamientos de los distintos ámbitos que integran el Poder Ejecutivo o producir una coordinación adecuada. Una crisis de representación que tiene en la disgregación de los partidos políticos sólo una de sus manifestaciones, una burocracia con capacidades técnicas débiles, mal distribuidas y mal utilizadas, cambios radicales en los escenarios fiscales que alteran las condiciones de negociación entre los actores gubernamentales, organizaciones de interés con estrategias persistentes y sistemas de control social que operan con deficiencias múltiples son factores que deben ser considerados para explicar esta relativa equivalencia en los escenarios de las políticas públicas. Por otra parte, las reglas electorales, la duración del mandato del presidente y la posibilidad de reelección han servido como incentivos para asumir visiones de corto plazo, estimular las confrontaciones y dar mayor volatilidad a las políticas y a los acuerdos.

EL EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA: CONTEXTO, LIDERAZGOS Y ATRIBUTOS

La alternancia en el ejercicio de la presidencia, en cuanto a estructura, se dio en condiciones políticas, económicas y sociales que determinaron giros importantes en la conducción del Estado, reversiones en la orientación y en la instrumentación de las políticas y que afectaron severamente la gobernabilidad. En este punto se pretende ilustrar las contribuciones del presidente como agente y, en particular, los contenidos y estilos de liderazgo que fueron identificados, a la construcción y preservación de institucionalidad y de capacidades organizacionales.

La primera presidencia del período democrático inaugurado en 1983 contó con gran consenso social inicial, pero fue asediada por enormes dificultades económicas y penurias fiscales, una coyuntura externa crítica y bloqueos de diversos actores sociales que pusieron obstáculos a la gobernabilidad de la transición y obligaron a que la atención estuviera centrada en el corto plazo. El Poder Ejecutivo protagonizó intentos de articulación de políticas a través de negociaciones permanentes no siempre exitosas que explican la falta de continuidad y de coherencia en las políticas adoptadas. La capacidad discursiva del presidente llenó de contenidos simbólicos la acción de gobierno, pero fue menos eficaz para impulsar políticas que superasen las resistencias e inercias que se manifestaban en el cambio de régimen, con instituciones por reconstruir y prácticas de negociación y de cooperación por establecer. Con un equipo de gobierno de extracción predominantemente partidaria que preservó la homogeneidad de orientación sin requerir mecanismos formales para los acuerdos en su interior, debió adecuar su agenda, sus políticas y aun los elencos de conducción como consecuencia de crecientes problemas de gobernabilidad y de las exigencias de las negociaciones con actores con poder de veto o con capacidades reales de amenaza al orden constitucional que plantearon constantes demandas frente a un Estado con reducidas o nulas posibilidades de satisfacerlas o rechazarlas. Además, se intentó reconstruir y democratizar el aparato estatal devastado por el régimen militar que lo despojó de sus recursos de planeación, técnicos y analíticos, empobreciendo sus planteles, destruyendo los mecanismos de control social y dejándolo librado a las capturas corporativas.⁷ Con reducidas capacidades de gestión y decrecientes capacidades políticas,

7 Las acciones en materia de ordenamiento de la administración estuvieron inspiradas en modelos de carrera administrativa, tecnificación de la gestión que no contaron con la continuidad suficiente para adquirir plena institucionalización (por ejemplo, cuerpo de administradores gubernamentales).

los objetivos ambiciosos de esta primera presidencia no llegaron a concretarse, concluyendo en una grave crisis.

La segunda presidencia democrática tuvo atributos muy diferentes. La crisis dio lugar a un gobierno que ganó en iniciativa y autonomía y legitimó cambios radicales en las políticas públicas, con importantes redefiniciones institucionales, modificaciones en las funciones estatales y en las relaciones entre la Nación y las provincias. Una presidencia que ejerció un liderazgo de referencia política, pero que no intervino de manera cotidiana en la administración del Estado, delegó en equipos técnico-políticos gran parte de la formulación de políticas y la coordinación de la acción estatal. El apoyo externo y el alineamiento partidario y de sectores empresarios y sindicales con el nuevo “modelo” dieron una viabilidad política que minimizó las negociaciones e inhibió intentos de bloqueo de las iniciativas. La crisis justificó la centralización en la toma de decisiones: un fuerte Ministerio de Economía se convirtió en el ámbito crítico de las decisiones macroeconómicas y, por el papel asumido en los procesos de políticas, de las referidas a las políticas sectoriales y de financiamiento a las provincias. Este Ministerio concentró la formulación y el seguimiento de las reformas emprendidas, configurando un modo de gestión que procuró infundir coherencia técnica a los objetivos y a los instrumentos de política y adecuarlos, en muchos casos, al fuerte condicionamiento de las fuentes de crédito multilateral al recurrirse al endeudamiento como modo principal de financiamiento del proyecto de gobierno.

Con el telón de fondo inicial de hiperinflación, crisis fiscal, episodios de violencia social y colapso de las capacidades de prestación de servicios en la mayor parte de las áreas del sector público, la reforma del Estado fue una de las principales banderas del gobierno. La administración pública sufrió cambios profundos como consecuencia de las privatizaciones, la desregulación de muchas actividades, la transferencia de servicios a las provincias, la eliminación de organismos y la disminución de planteles. Si bien más tarde se adoptaron medidas que procuraron avanzar en lo que se denominó la “segunda reforma del Estado” e introducir un mejor ordenamiento de la administración pública, estuvieron ausentes en ellas las estrategias que tuvieran persistencia de construcción de capacidades analíticas y técnicas que se vieron fuertemente debilitadas por medidas de reestructuración y de “racionalización” previamente adoptadas.

En el período se modificó la “arquitectura institucional”: la reforma constitucional estableció la elección directa del presidente, llevó el período presidencial a cuatro años, permitiendo la reelección, e incorpo-

ró la figura del jefe de gabinete. La política provincial ganó creciente importancia, convirtiéndose los gobernadores en jugadores críticos en el plano nacional, con fuerte incidencia sobre las decisiones parlamentarias y papel relevante en la conducción de la implementación de políticas nacionales, fruto todo ello tanto del régimen de representación como de las transferencias de funciones realizadas. Los decretos de “necesidad y urgencia” adquirieron jerarquía constitucional, con consecuencias que demostraron ser debilitadoras de la división de poderes al acrecentar las capacidades “legislativas” del presidente.

Durante estos años cambiaron reglas básicas de funcionamiento estatal procurándose un alto contenido “racionalizador” de la toma de decisiones y de la asignación de recursos. Algunas de las nuevas disposiciones incorporadas, con plazos para su efectivización, como es el caso del régimen de coparticipación, fueron repetidamente diferidas. A la vez, la política de reducción del tamaño del Estado y de sus funciones agudizó la fractura organizacional por la proliferación de la figura de los proyectos como modalidad de estructuración de las políticas públicas con la creación asociada de verdaderas administraciones públicas paralelas, con consecuencias que pusieron en crisis las memorias institucionales y las capacidades analíticas existentes. Estas capacidades quedaron prácticamente centralizadas en el Ministerio de Economía, con escasas experiencias de institucionalización de equipos de análisis de políticas y técnicos en los restantes ámbitos del Estado.

Este período fue seguido por otro con una presidencia débil y un gobierno de una coalición que había centrado su discurso en las cuestiones éticas e institucionales, con un contexto externo extremadamente desfavorable. Ese discurso fue desplazado a un segundo plano por problemas fiscales que generaron restricciones muy severas a la toma de decisiones públicas, con presiones y demandas crecientes que se potenciaban recíprocamente de diversos actores sociales (sindicatos, empresarios, gobiernos provinciales), multiplicando las estrategias oportunistas y las prácticas de preservación de posiciones con efectos inhibidores de comportamientos colaborativos. El estilo del presidente contribuyó a profundizar los problemas emergentes de las reducidas capacidades políticas necesarias para dar respuesta a los desafíos enfrentados, agudizando la crisis institucional.

A pesar de estas circunstancias, el aparato estatal fue incorporado a la agenda de gobierno a través de decisiones sobre la “solventía fiscal” y de modernización administrativa. Se iniciaron entonces los intentos de establecer la gestión por resultados y patrones de calidad de servicios

prestados a los ciudadanos, generalizar el planeamiento estratégico a nivel de las organizaciones de gobierno y promover el gobierno electrónico. Muchos de estos esfuerzos perduraron en el tiempo pero con énfasis cambiantes y logros problemáticos. Se pusieron en marcha también mecanismos dirigidos al control, como la Oficina Anticorrupción y la Unidad de Información Financiera. Por otra parte, el funcionamiento de la coalición de gobierno planteó dificultades para constituir elencos ministeriales homogéneos. Las políticas resultaron de respuestas reactivas a urgencias y los intentos de alcanzar coherencia y coordinación naufragaron frente a una situación de creciente debilitamiento de las capacidades estatales. La administración, por su parte, sufrió las consecuencias del fuerte desfinanciamiento, con imposibilidad de ejecutar programas, de retener personal y reclutar o preservar recursos técnicos (Bonvecchi, s.f.). La virulencia de la crisis puso de manifiesto la debilidad no ya de un presidente, sino de la institución presidencial para asegurar la gobernabilidad. El colapso producido al inicio del siglo XXI afectó la capacidad estatal, poniendo la cuestión del Estado en un nuevo escenario, de destrucción masiva primero y de adecuación a nuevas políticas luego. En una circunstancia extremadamente convulsionada, la problemática macroeconómica y la atención al conflicto social determinaron la agenda de políticas, con importancia de la presidencia como ámbito de negociación y de contención de las fuerzas centrífugas que operaban sobre el Estado y la sociedad.

La nueva presidencia inaugurada en el 2003 introdujo consigo modificaciones, otra vez sustanciales, en el modo de ejercerla. Un liderazgo que se fue consolidando con el tiempo acumuló y centralizó, con un fuerte personalismo, la capacidad de decisión política, desplegando un activo involucramiento en la conducción de la gestión cotidiana. Las condiciones internacionales del comercio aportaron recursos que permitieron luego de muchos años contar con un Estado sin apremios –y aun con holguras– de financiamiento. El presidente ejerció plenamente su capacidad de iniciativa política, determinó la agenda pública, definió sin intermediaciones los contenidos de las decisiones a adoptar, disciplinó al aparato estatal a través de una mayor supervisión e involucramiento personal e implantó un estilo de confrontación que no excluyó negociaciones y la cooptación de actores sociales. Los recursos públicos facilitaron el alineamiento de los gobiernos provinciales y políticas de subsidios a diversos actores que contribuyeron a acrecentar la legitimidad del gobierno y su sustento político. Se produjeron, al igual que en otros países de América Latina, cambios significativos en el papel del Estado, en las

articulaciones internacionales y en las concepciones que gobiernan las políticas económicas y sociales (Pinto y Flisfisch, 2011). En este último campo, las transformaciones fueron significativas, con consecuencias sobre los modelos de gestión del gasto público y de activación de actores sociales, pero sin una estrategia precisa ni la conformación de nuevas “matrices de política” (Repetto, en esta serie de libros). La nueva gestión inaugurada en 2007 no se diferenció significativamente del estilo de la anterior, profundizando líneas de acción en curso, generando nuevas iniciativas y ampliando el espectro de temáticas incorporadas a la agenda de gobierno, algunas de las cuales tuvieron un fuerte impacto institucional, político y organizacional, como la llamada “reforma política”, la incorporación al sistema de reparto de los enrolados en los sistemas de capitalización, la asignación universal por hijo, la ley de medios audiovisuales y la puesta en marcha de diversos mecanismos formales e informales de control del comercio interior y exterior. Esta gestión respondió a la lógica de centralización y politización, conceptualizada por Moe, que gobierna el ejercicio de la presidencia como consecuencia de la propensión a asegurar y preservar el control político y administrativo (Moe, 1985, 1993).

Durante estos años, los ministros pasaron a desempeñar un rol secundario, el gabinete no funcionó como cuerpo y la jefatura de gabinete operó como auxiliar político del presidente en mayor medida que como órgano coordinador. Los ministerios participaron irregularmente en la formulación de políticas y las unidades técnicas actuaron básicamente para responder a demandas planteadas por el centro de decisión. Se siguieron utilizando abundantemente los recursos de los DNU aun en aquellas situaciones con amplio control del Congreso por parte del partido gobernante. Si bien se ganó en capacidad política, no se produjeron mayores avances en materia de capacidades administrativas, persistiendo un aparato estatal sin visión de largo plazo ni claro sendero estratégico, con reducida programación y sin institucionalización de la evaluación de resultados e impactos de las políticas. Los nuevos roles asumidos y los éxitos obtenidos no fueron acompañados por éxitos en los refuerzos de las capacidades analíticas y de gestión. El uso de superpoderes, la intervención sobre organizaciones con prestigio profesional como el INDEC, las acciones no debidamente respaldadas por normas explícitas en materia de regulación de mercados, la creación de ámbitos fuertemente discrecionales, como la ONCCA, y el debilitamiento de los órganos de control y regulación pusieron en duda su orientación hacia la construcción de una mejor calidad institucional (CIPPEC, 2011).

LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA PRESIDENCIA COMO CUESTIÓN
 Esta rápida revisión del ejercicio del papel de la presidencia arroja conclusiones tentativas que sirven para iluminar el carácter de algunos de los problemas de institucionalidad. Por largo períodos, la presidencia gozó de una capacidad condicionada en sus grados de libertad, positiva o negativamente, por las necesidades y posibilidades de financiamiento y por la situación y las perspectivas del sector externo, con dificultades permanentes para hacer converger los comportamientos de actores públicos y privados y una muy reducida centralidad de las apoyaturas partidarias para alimentar las decisiones de política. A la vez, se destaca en su ejercicio la importancia de los atributos y estilos personales para redefinir y reinterpretar reglas y establecer estilos de gobierno. La centralización de las decisiones, la solvencia técnica que respalda la función, la visión sobre la sociedad y la orientación del Estado, su involucramiento en la gestión y su capacidad de articulación y negociación con actores sociales, forman parte de las dimensiones que sirven para caracterizar a los distintos estilos de desempeño, con consecuencias variables para la consolidación de una mejor institucionalidad.

En el plano más restringido del aparato estatal, se manifiesta la ausencia o debilidad –salvo excepciones sin continuidad y efectiva institucionalización– de prácticas en materia de integración de equipos de gobierno homogéneos y de mecanismos de apoyo a la función de conducción, coordinación y “liderazgo gerencial” de la presidencia (Ink, 2009). Se evidencia también la fragilidad perdurable de los soportes analíticos y técnicos que contribuyen a formular políticas de gobierno o sectoriales respaldadas por diagnósticos y conocimientos sistemáticos y rigurosos, con capacidad para el seguimiento y la evaluación de sus resultados e impactos.

LA JEFATURA DE GABINETE

Entre las prácticas de gobierno no está la tradición de un gabinete de ministros funcionando de manera regular como instancia deliberativa y de decisión para dar coherencia y coordinar políticas. La escasa experiencia en materia de coaliciones contribuye a explicar la ausencia de representantes de distintos partidos en el gabinete, aun cuando ha habido excepciones en casi todos los períodos de gobierno a través la designación por el presidente de personalidades ajenas al partido de gobierno sobre la base de sus trayectorias, conocimientos o representación política o sectorial. Al tener el gabinete una relevancia menor como instancia de negociación política y toma de decisiones colectivas, los procesos de discusión entre ministros se

caracterizan por interacciones directas o a través de los elencos subordinados de la administración. Como se hizo notar en la síntesis anterior de los modos de funcionamiento de la presidencia, las áreas vinculadas a la economía adquirieron con recurrencia una notable centralidad, funcionando como ámbitos con fuerte capacidad de incidencia y decisión en materia de “ordenamiento” de la gestión del Estado y en la administración de las restricciones financieras a que debieron someterse los restantes ministerios en función de las prioridades de la agenda de gobierno en contextos de fuertes condicionamientos en el manejo presupuestario. No existieron órganos de apoyo directo al conjunto de ministros hasta la existencia de la jefatura de gabinete. Su creación se fundamentó en la convicción de la necesidad de resguardar la figura presidencial y de atenuar el sistema presidencialista, siendo resultado de una negociación política en el marco de la reforma de la Constitución. Entre las funciones que la Constitución asigna al jefe de gabinete de ministros se encuentran: a) ejercer la administración general del país; b) coordinar y controlar las actividades entre los diferentes ministerios para el cumplimiento de las políticas públicas y de los objetivos propuestos y, en acuerdo de gabinete, resolver sobre los temas que le indique el Poder Ejecutivo; c) preparar las reuniones de gabinete de ministros; d) recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional; y e) cumplir con aquellas responsabilidades que le delegue el presidente de la Nación. El ejercicio de estas funciones se centra en: a) supervisar las políticas del gobierno nacional; b) funcionar como enlace parlamentario, presentando informes de situación a cada una de las Cámaras sobre el cumplimiento de objetivos y políticas públicas implementadas por los ministerios; y c) coordinar el seguimiento de la relación fiscal entre la Nación y las provincias.

Sus competencias referidas al presupuesto le dan atribuciones para jugar un papel de autoridad compartido con el Congreso en la fijación de prioridades y en la asignación de recursos. Los poderes delegados para la modificación de las asignaciones presupuestarias y la debilidad del Congreso para el control de los procesos de formulación y ejecución presupuestaria acrecientan este papel (Jones y otros, 2001). Desde su creación, atravesó diferentes períodos en sus relaciones con la presidencia, el Congreso y los ministros. A pesar de sus capacidades legales enunciadas en la Constitución, la jefatura de gabinete no se ha consolidado como jefe de la administración nacional ni como ámbito para la coordinación ministerial, para la traducción de la visión que orienta la política de gobierno en planes y programas o para la supervisión de la gestión global. Su papel más consistente fue de apoyo político a la labor presidencial y en ocasiones como vocero de gobierno. Su estructura interna ha sido variable, habiéndosele añadido con el tiempo

unidades de diferente nivel jerárquico y la responsabilidad por la ejecución de programas sin una clara racionalidad de su ubicación en este ámbito (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Tierras para el Hábitat Social, Integración Nacional, Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Comunicación Pública o la incorporación reciente del Programa Fútbol para Todos). En esta situación, en una nueva institucionalidad pública, la jefatura de gabinete podría avanzar hacia el desempeño de las funciones que formalmente le están asignadas constitucionalmente, ejerciendo un papel más relevante como jefe de la administración y en materia de planeamiento, análisis de políticas públicas, coordinación, seguimiento y evaluación de la acción de gobierno (Martínez Nogueira, 2009b).

LOS MINISTROS

La importancia de los ministros como participantes en los procesos de formulación e implementación también es variable. Sus funciones son, como integrantes del gabinete nacional, determinar objetivos, estrategias y políticas, intervenir en la preparación del presupuesto y refrendar y legalizar con su firma los actos de competencia del presidente. Por cierto, la designación de los ministros es un medio por el que el presidente orienta la formulación y la gestión de las políticas públicas y da señales a la sociedad sobre las orientaciones de gobierno. Su papel depende, más allá de lo que formalmente tienen atribuido, de sus atributos personales y políticos y, muy particularmente, de la relevancia y el volumen de recursos asignados a las problemáticas de cada competencia.

Como se anticipó, un papel crítico y de hecho rector fue asumido repetidamente por el Ministerio de Economía. Sus ocupantes se convirtieron en protagonistas centrales en la definición y supervisión de las políticas. Dadas las difíciles contingencias por las que atravesó el país en las últimas décadas, las personalidades de estos ministros, así como las responsabilidades delegadas por el presidente, tuvieron consecuencias sobre la totalidad del aparato estatal, funcionando como ámbitos con fuerte capacidad de decisión sobre la gestión del Estado y en la administración de las restricciones financieras. Con frecuencia, la determinación efectiva de las políticas sectoriales estuvo localizada en este ámbito, que ejerció la capacidad de veto sobre iniciativas, sobre las asignaciones presupuestarias y sobre la canalización del financiamiento externo. Las modificaciones presupuestarias y la disponibilidad efectiva de los recursos dependieron durante largos períodos de sus decisiones, así como la definición de lineamientos para el funcionamiento de los órganos administrativos, aspectos que luego de la reforma constitucional

son compartidos con la jefatura de gabinete. La remoción o renuncia de uno de estos ministros despertó expectativas e incertidumbres no comparables con el caso de otros colegas. Frente a esta importancia, las autoridades de los restantes ministerios muchas veces vieron reducida su capacidad a la negociación, no sólo sobre la adopción de políticas, sino también sobre las posibilidades reales de implementación a través de la disponibilidad efectiva de recursos. Su gran visibilidad explica también que en ocasiones se haya recurrido a reducir sus competencias o a limitar su poder asignando importancia creciente a otros ministerios. Con el paisaje turbulento del conflicto y demandas sociales, otros ministerios fueron ganando importancia, como es el caso de Desarrollo Social. De igual manera, la complejidad de las relaciones con las provincias hizo que el Ministerio del Interior o la misma jefatura de gabinete se constituyeran en mediadores entre las demandas locales y su satisfacción por el gobierno central. En época reciente, nuevos cambios se han producido en la estructura ministerial, agregando complejidad a la estructura de gobierno (Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de Turismo y de Seguridad, la flamante Secretaría de Competitividad o el traslado de las competencias referidas al Comercio Exterior de la Cancillería a la Secretaría de Comercio).

Cada uno de los ministerios se convierte en participante en un juego de negociaciones por recursos y competencias en el seno del Estado (Acuña, 2001). Con funciones muchas veces difusas y con frecuentes superposiciones, los ministerios compiten no sólo por recursos, sino también por el control de problemáticas particulares, aun cuando sus competencias se refieren a temáticas que están regidas por reglas específicas (problemáticas de definición ambigua son, por ejemplo, a alimentos o agroindustria, recursos naturales, algunas áreas de las políticas sociales o la relación entre educación y los programas de educación y capacitación localizados en otros ministerios). Los ministerios son arenas políticas en las que se exponen y procesan demandas, se arbitran conflictos y se terminan reinterpretando las políticas. La frondosa diferenciación funcional en subunidades organizacionales da lugar a la especialización en la atención a actores y al encapsulamiento de las cuestiones tratadas, facilitando las capturas burocráticas. Los actores sociales acuden a estos escenarios movilizándolo sus recursos, capacidades y estrategias para impulsar sus perspectivas e intereses durante los procesos, y en las instancias en los que los lineamientos de políticas se operacionalizan en programas, decisiones y asignaciones de recursos, se definen tratamientos particularistas o se determina la orientación de gastos e inversiones. De este modo se construyen “clientelas” con las que se conforman alianzas o se convienen reglas informales de

relacionamiento. Estas clientelas son muy diversas en su estructuración, composición y orientación, cambiando sus alineamientos en función de sus perspectivas e intereses. Además, estas clientelas son objeto de disputa entre fracciones políticas que “colonizan” ámbitos ministeriales con consecuencias sobre la unidad de acción y la coordinación intraburocrática e intersectorial, compitiendo por espacios de poder de manera de apropiarse de la representación institucional, del manejo de recursos y de la construcción de cadenas de reciprocidades.

Estos ministerios difieren en sus capacidades políticas y de gestión específicas. En ellos se dan relaciones entre los niveles políticos y la burocracia que no son homogéneas, desafiando las tipologías clásicas de control político de la burocracia, coexistiendo distintos tipos de relaciones según ámbitos y estilos de conducción, lo que denota el bajo grado de institucionalización de esta burocracia (Page, 1992: caps. 8 y 9; Peters, 1987: 255-282). Algunos de estos ámbitos cuentan con tradiciones burocráticas de larga data, como es el caso de Relaciones Exteriores (con un instituto de formación de los ingresantes al cuerpo diplomático, el ISEN y una carrera funcional con fuerte institucionalización, como señalan Tokatlian y Merke en esta serie de volúmenes), de Agricultura (por los contenidos técnicos de sus actividades, aun con deterioros sensibles a lo largo de su trayectoria), de ámbitos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (con importantes contingentes de especialistas, generalmente ingenieros), así como sectores técnicos del Ministerio de Economía, en particular la Secretaría de Hacienda (gran actor en la estructuración operativa de la administración pública), o del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (con un rol activo en la gestión y en la interpretación de reglas vinculadas a la conflictividad sindical, como señalan Etchemendy en este y Goldin en otro volumen de esta serie). Otros Ministerios aún carecen o están en proceso de construcción de esas capacidades, como son los casos de Desarrollo Social o Seguridad (Repetto y también Sain, en el volumen de esta serie con foco en la cuestión social). Por sobre estos señalamientos particulares, puede afirmarse que el Estado argentino no ha podido consolidar un servicio civil de carrera basado en el mérito, con ingreso competitivo y protegido de las arbitrariedades políticas (Iacovello y Zuvanic, 2010).⁸

8 Obsérvese el paralelismo existente entre esta situación y la planteada por Böhmer con respecto al reclutamiento y promoción en el Poder Judicial (este volumen).

La ausencia o debilidad de adecuados mecanismos jerárquicos y de planeamiento, de capacidades técnicas y analíticas suficientes y de sistemas de información de calidad explican un resultado de recurrentes conflictos entre prioridades y perspectivas y a decisiones que responden a lógicas locales sin articulación con las supuestas políticas que deben implementar. El deterioro de capacidades del Estado producido por el desmantelamiento de las oficinas de análisis, programación, seguimiento y evaluación en la década de los años noventa no se revirtió desde entonces, persistiendo los problemas de reducido sustento analítico, incapacidad para elaborar diagnósticos sistemáticos y para hacer uso del mejor conocimiento disponible y de evidencias para alimentar los procesos decisorios y perfeccionar la gestión, alimentando el cortoplacismo, la falta de coherencia y las dificultades de coordinación.

Dada la inestabilidad de los cuadros directivos, las coaliciones intra y extraburocráticas sufren alteraciones continuas. Esta falta de continuidad contribuye a la inestabilidad de las políticas y a la aplicación de criterios cambiantes durante la implementación. De igual manera, se destruyen las memorias institucionales y se generan tensiones difícilmente superables entre las capacidades disponibles, las demandas técnicas de la acción y las regulaciones del aparato decisional y administrativo (Scartascini, Stein y Tommasi, 2010: 43).⁹ Todo ello repercute en los procesos de implementación, con consecuencias que se potencian al transferirse a las relaciones intersectoriales e interjurisdiccionales. Por otra parte, los mecanismos interministeriales de coordinación no han tenido un desempeño ni perdurable ni destacable, en gran medida por la ausencia de un marco estratégico compartido y la prevalencia de las lógicas institucionales particulares.

LAS ORGANIZACIONES ESTATALES

EL PROCESO DE COMPLEJIZACIÓN FUNCIONAL Y ORGANIZACIONAL

La complejización funcional y organizacional del Estado es producto de concepciones, condiciones y circunstancias históricas complejas, con confrontaciones de percepciones, comprensiones y aspiraciones de ac-

9 Debe señalarse que esta inestabilidad se ha reducido en los últimos períodos presidenciales. Algunos ministros han ocupado sus cargos por mayor tiempo que lo que era tradicional (Planificación Federal, Trabajo y Desarrollo Social, entre ellos).

tores con valores, intereses y recursos diferenciados. Su conformación resulta de un proceso de agregación, con continuidades, rupturas, innovaciones no sistemáticas e inercias institucionales. Las fuerzas motoras de la incorporación de nuevas funciones y de la creación de organizaciones para desempeñarlas fueron la ocupación territorial, la complejidad social creciente, el desarrollo de la estructura productiva y del comercio, la interdependencia en el plano regional e internacional, los conflictos entre sectores y grupos, y cambios en las concepciones y proyectos políticos.

Si bien en su trayectoria histórica hubo hitos desencadenantes, el crecimiento del Estado no fue solamente el producto de regímenes populistas, de afirmaciones nacionalistas o de políticas económicas distribucionistas. Primero, fue el instrumento estratégico de proyectos sociales que contaban con apoyo político restringido, permitiendo o promoviendo la incorporación de nuevos territorios a través de la expansión de la frontera, de población con las políticas inmigratorias, de capital físico como la construcción de infraestructura, de recursos financieros por medio de políticas de empréstitos y de radicación de capitales, etc. Sin organizaciones públicas y desarrollo de capacidades específicas para afrontar los nuevos desafíos, no habría sido posible esa incorporación de recursos después de la Organización Nacional ni el posterior tránsito hacia nuevos modelos de organización económica. Luego, la década de 1930 constituyó otro hito con el nacimiento de organismos públicos de formulación y ejecución de políticas económicas, monetarias y fiscales y el diseño de instrumentos inéditos. Desde los años cuarenta, se produjo una expansión constante, aunque inorgánica, de las funciones estatales, asociada al denominado “modelo de sustitución de importaciones” y la explosión de las prestaciones y de los servicios sociales. En décadas recientes, a pesar de los intentos de “achicamiento del Estado” y de transformación casi radical de la lógica anterior, el aparato gubernamental no dejó de agregar funciones, apelando en muchos casos a innovaciones en su desempeño. Luego de la crisis de comienzos del siglo XXI, el Estado redefinió políticas e incorporó nuevas funciones.¹⁰

10 Del Estado se fue consolidando a través de ministerios cuyo número fue creciendo con una estructura centralizada, cobertura nacional y muy escasos ámbitos que asumieron formas organizacionales diferenciadas, como fue el Consejo Nacional de Educación. El primer gobierno de la UCR introdujo innovaciones en esa morfología, con unidades a cargo de instrumentos específicos (por ejemplo, la Dirección de Casas Baratas, el Departamento Nacional del Trabajo, cajas de jubilaciones, etc.) y el aumento del número e importancia de las empresas públicas (como la creación de YPF), algunas de las cuales se fundamentan en la necesidad de crear “entes testigo”. La

Este proceso dejó huellas y generó dependencias de sendero, superposiciones de lógicas organizacionales y persistencias en estructuras y procesos administrativos que entraron en conflicto con las exigencias de los cambios contextuales y de los contenidos de las políticas.

La conflictividad social y política tuvo en el aparato estatal uno de los principales escenarios, impactando sobre la consolidación de capacidades políticas y administrativas, y sepultando intentos de reforma del funcionamiento estatal. Aun desde antes del retorno a la democracia, esta reforma ha sido una promesa reiteradamente formulada. En los debates se han enfrentado distintas perspectivas, se enunciaron variados diagnósticos y se formularon múltiples programas de acción. Mientras prevalecieron diferentes discursos sobre el Estado, se produjo un deterioro persistente de las capacidades técnicas de muchos de sus ámbitos. Desde la reinstalación de la democracia, los gobiernos trataron revertir ese proceso con éxitos por demás limitados, aún cuando algunas capacidades se preservaron o llegaron a enriquecerse a pesar de las dificultades contextuales. Estas políticas privilegiaron las reformas de carácter transversal, con tareas aún pendientes:

- a) creación del cuerpo de administradores gubernamentales, que subsiste pero lejos de las aspiraciones que le dieron origen;
- b) jerarquización de los sistemas de capacitación, con una dispersión atenta contra los impactos deseados;
- c) implantación de nuevas reglas y técnicas de administración financiera;
- d) modificaciones en los regímenes de personal y de negociación colectiva en ámbitos del sector público, sin que se haya logrado coherencia y cobertura suficientes, ni impactado

década de 1930 fue escenario de la proliferación de mecanismos reguladores: se crea el Banco Central y, más avanzado el período, la Flota Mercante y la Corporación de Promoción del Intercambio. En las décadas de 1940 y 1950 tuvo lugar una gran expansión en el número de empresas públicas de producción de bienes y prestación de servicios, así como la emergencia de nuevos organismos con intervención en las fases de distribución y comercialización interna y externa. Los gobiernos militares también contribuyen a complejizar el aparato estatal con una nueva generación de empresas públicas y de organismos vinculados a temáticas nuevas como la ciencia y la tecnología. Luego de los años setenta, esa progresión se vio interrumpida como consecuencia de las políticas de rediseño del Estado.

- significativamente sobre la calidad del servicio ni las culturas organizacionales;
- e) creación de diversos mecanismos de control y de regulación, con estructuración y funcionamiento imperfectos;
 - f) reformas presupuestarias con creciente articulación con la gestión, pero que no forman parte de un sistema integrado orientado por resultados e impactos;
 - g) establecimiento de compromisos sobre la base de indicadores no generalizados sobre servicios prestados y su calidad;
 - h) implantación de la planificación estratégica a nivel organizacional sin referencia a una planificación de políticas que le sirva de marco;
 - i) persistente pero a la vez lenta introducción de tecnologías de la información que facilitaron perfeccionamientos significativos en algunas organizaciones públicas; y
 - j) incipientes experiencias de monitoreo y evaluación, pero sin llegar a una institucionalización adecuada y que enfrentan demandas débiles de utilización por parte de los actores políticos.

Además de estos esfuerzos transversales, existieron otros a nivel de sectores u organizaciones específicas, resultado de prioridades de gobierno o productos de iniciativas locales, dirigidos a construir y consolidar capacidades organizacionales que en algunos casos lograron implantarse con éxito y en otros los procesos tuvieron muy baja sostenibilidad, lo que ilustra la necesidad de avanzar en análisis particularizados de las lógicas y funcionamiento de las organizaciones públicas. Pero, más allá de estos intentos “racionalizadores”, puede señalarse la constante tensión entre los propósitos enunciados y la propensión a la centralización y a la politización en el funcionamiento estatal y en el ejercicio de la presidencia en un contexto inestable, conflictivo y de institucionalidad problemática.

LA MORFOLOGÍA DEL APARATO ESTATAL

La estructura de la burocracia tiene importantes consecuencias sobre el contenido y los resultados de las políticas. Las decisiones sobre esta estructura son, implícitamente, decisiones sobre las políticas (Moe, 1989: 268), pues determinan las bocas de ingreso de las demandas sociales, los ámbitos de procesamiento, las perspectivas adoptadas en la conceptua-

lización de los problemas y la movilización de recursos técnicos en los procesos de formulación e implementación de políticas.

Estas decisiones no obedecen a un planteo global sobre el diseño de la administración pública: son intentos de control del presidente sobre ámbitos problemáticos de la realidad, consecuencias de apreciaciones sobre los modos más efectivos de implementar políticas, respuestas a situaciones específicas, productos de oportunidades o frutos de estrategias de grupos de interés dirigidas a disponer de ámbitos para la atención privilegiada de sus aspiraciones y, eventualmente, convertirlos en sus voceros dentro del Estado.

El proceso de construcción de esta morfología no es lineal ni fácilmente deducible de la operación de algunos factores determinantes. La trayectoria histórica dio lugar a marcos institucionales con atributos de inconsistencia y falta de perdurabilidad. Puede plantearse la hipótesis de que la constante creación o reorganización de ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones, organismos descentralizados, unidades ejecutoras, agencias, cuentas especiales, fideicomisos, etc., es consecuencia de que cada nuevo problema, enfoque o conjunto de tareas para resolverlo da lugar a la creación de una nueva organización o mecanismo, o a la jerarquización de ámbitos subalternos con la intención de subrayar la relevancia de problemáticas específicas y concentrar capacidades para resolverlas.

Esta balcanización alienta la fragmentación de los problemas, el predominio de lógicas locales y la disposición de capacidades organizacionales compartimentalizadas y, con frecuencia, competitivas, así como la evasión de las responsabilidades y el debilitamiento de los controles. Las misiones y funciones definidas constituyen un marco muchas veces formal que no se corresponde con las actividades desarrolladas o las capacidades disponibles para desempeñarlas. Sus naturalezas jurídicas y su inclusión ambigua en el universo estatal provocan confusiones en la interpretación de los límites de lo estatal (Alessandro y Gilio, 2010). De igual manera, su impacto sobre la coherencia, eficacia y eficiencia de la implementación puede ser negativo por los requerimientos de control y coordinación que plantea. Todo ello hace que los variados marcos institucionales, las reglas de operación y las formas de relacionarse dentro del Estado o con otros actores sociales refuercen el debilitamiento de la capacidad de orientación central desbordada por la complejidad resultante, sin presencia efectiva de mecanismos que tengan asignadas competencias para la integración y coherencia de las políticas públicas.

El conjunto de organizaciones estatales se caracteriza, por lo tanto, por la coexistencia de múltiples lógicas, rigideces y, a la vez, una eleva-

da fluidez. Todo ello es facilitado y reforzado por una extendida diferenciación estructural y por una rígida sectorialización. La referencia a casos particulares sirve para ilustrar las lógicas institucionales y de implantación de capacidades resultantes. En primer lugar, la proliferación de la especialización organizacional con clientelas, beneficiarios o destinatarios particularizados remite genéticamente a modelos de “capitalismo asistido” o de capitalismo con elevada regulación estatal. Con recurrencia, unidades públicas encargadas del manejo de instrumentos específicos de política han enfrentado interlocutores sociales (grupos de interés y sindicatos que agrupan a su personal) con alta efectividad en la movilización de recursos, perdurabilidad en sus estrategias y estabilidad en sus elencos dirigentes y técnicos suficientes para desplegar intentos de incidencia exitosos. La inestabilidad de las políticas, la falta de continuidad en la gestión administrativa, el empobrecimiento y deterioro técnico de los planteles de funcionarios, la ausencia de memorias institucionales adecuadas y la carencia de información han constituido un escenario poco propicio para la consolidación de capacidades, impidiendo que estos ámbitos estatales desempeñen adecuadamente sus papeles. Otro caso que puede mencionarse está asociado al modelo de políticas sociales del “Estado asistencial”. La multiplicidad de programas y de ámbitos de responsabilidad ha contribuido a la dispersión de capacidades, a la utilización de criterios particularistas en la implementación, al debilitamiento de los controles sociales y a la resistencia a la adopción de enfoques universales que vacíen de contenido a los vínculos clientelares tradicionales. La falta de integración de estos programas se advierte en particular en las acciones dirigidas a la pobreza o al desarrollo rural, con deficiente coordinación y con sistemas de incentivos administrados por ámbitos con responsabilidad central ausentes o débiles, alimentando lógicas organizacionales que refuerzan el aislamiento y la autosuficiencia (Repetto, en otro volumen de esta serie).

En el diseño de organizaciones específicas, operan isomorfismos institucionales, estrategias adaptativas e inercias burocráticas. Los mecanismos son establecidos y reformados conforme a una evaluación de su funcionalidad política inmediata y de sus eventuales contribuciones a la segmentación de los conflictos, profundizando los problemas de cortoplacismo, fracturación de políticas y de coordinación. Las ambigüedades de las políticas, los cambios frecuentes en sus contenidos e interpretaciones no permiten una correspondencia adecuada entre las tareas y actividades derivadas de sus mandatos organizacionales o de las exigencias de las políticas, y las estructuras orgánicas y la dotación de recursos que

arrastran el peso de las inercias institucionales. Por consiguiente, se produce una situación en apariencia paradójica: la gran fluidez en las políticas, en las orientaciones y en las conducciones coexiste con una rigidez relativamente alta en los recursos asignados, en las normas operativas y en los organigramas de los niveles subordinados.

LA SECTORIALIZACIÓN DEL APARATO ESTATAL

La estructura organizacional del Estado responde, predominantemente, a demarcaciones sectoriales, con enorme complejidad en los arreglos para la implementación de políticas que desbordan esos límites y que requieren negociaciones y ajustes permanentes. Estas demarcaciones derivan de una vieja tradición que se asienta en la fragmentación de los saberes, en la cristalización de las profesiones y en la modalidad en que se fueron sumando nuevas funciones estatales, tal como indican los enfoques institucionalistas de la teoría de la organización (Scott y Meyer, 1991). Esta sectorialización encuentra sus límites cuando el Estado debe atender problemas que son multidimensionales y de muy baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, con relaciones causales operantes de naturaleza problemática. Estos problemas requieren, por lo tanto, procesos de deliberación en la elaboración de políticas y programas, la movilización de variados recursos técnicos y profesionales, y la coordinación durante la implementación.

Estas tensiones entre la naturaleza de los problemas y los mecanismos institucionales y organizacionales para atenderlos constituyen un problema que padecen todos los aparatos estatales, dando lugar a distintos tipos de respuesta. En el caso argentino, también se manifiestan, sin haberse producido ni reflexión ni debate suficientes sobre las formas de abordarlas (Repetto, en esta serie). Cuestiones como la pobreza, el empleo, la innovación, la competitividad, la productividad y la preservación de los recursos demandan acciones integrales que superan las demarcaciones sectoriales o estatales. Las problemáticas de áreas geográficas o poblaciones (desarrollo regional, urbano, comunitario o rural, o las políticas de atención a los jóvenes, mujeres, tercera edad o categorías especiales de la población) requieren intervenciones que escapan a lo específicamente sectorial. No obstante, estos temas suelen ser adjudicados a ministerios u organizaciones sin capacidad ni competencia para actuar sobrepasando los límites profesionales o sectoriales, por lo que estas cuestiones quedan relegadas con frente a las demandas de sus cometidos tradicionales.

La estructuración sectorial debería referirse a cuestiones con alguna afinidad u homogeneidad interna y responder a grandes objetivos de política. La incorporación de nuevas funciones, líneas programáticas y unidades en cada ministerio tiene por resultado una desordenada adjudicación de responsabilidades frente a problemas muy diversos, con clientelas enormemente diferenciadas y dispersión geográfica de los receptores de sus acciones, resintiéndose no sólo la efectividad conjunta, sino también la dinámica de las interacciones con los actores sociales. Sin capacidades suficientes en los niveles de conducción para dar coherencia y coordinar la acción, las unidades organizacionales desarrollan perspectivas particulares de las que se convierten en impulsoras y defensoras, con intereses burocráticos o corporativos, estrategias para acrecentar su autonomía y enraizamiento social diferenciados. Estos problemas se han manifestado de manera a veces recurrente en el Estado argentino: frente a ellos ha habido experiencias de avance hacia la atención integral a ciertas cuestiones, que han puesto de manifiesto impedimentos impuestos por la incomprensión de las demandas de esa integración, la debilidad de los ámbitos de programación, la insuficiencia de capacidades o la prevalencia de lógicas locales (Martínez Nogueira, 2009c).

La estructura gubernamental se ha complejizado también por la multiplicidad de formas jurídicas que adoptan las unidades dependientes o supervisadas por los ministerios creadas para la atención de ciertas temáticas o problemas con reglas particulares de funcionamiento. Los ejemplos más notables son las unidades a las que se les adjudica la gestión de programas o proyectos. Su amplia difusión se debe en la mayor parte de los casos a los condicionalidades de las entidades multilaterales de crédito o de las agencias de cooperación. Estas unidades se han instalado en los aparatos administrativos preservando su identidad diferenciada, con sistemas normativos extraordinarios y regímenes salariales excepcionales. Su autonomía las convierte en ámbitos de negociación que fracturan y debilitan la capacidad política de las conducciones ministeriales. Además, manejan recursos muy superiores a los de origen presupuestario, disponen de más y mejores técnicos y ofrecen condiciones de trabajo y de proyección profesional que a veces contribuyen a empobrecer los planteles permanentes de personal estatal.¹¹ Estos arreglos

11 Puede afirmarse que cuanto mayor es la distancia entre las cualidades operacionales de estas unidades con respecto a las de la administración

han permitido superar muchas de las carencias provocadas por sectores públicos débiles, salarios no competitivos, marcos normativos deficientes e ineficiencias generalizadas. Su proliferación ha dado lugar, en ausencia de mecanismos con capacidades para su articulación con el resto de las acciones ministeriales, a la desarticulación de las políticas sectoriales. La inexistencia o debilidad de unidades dotadas de visiones globales y sectoriales, con capacidad para determinar prioridades, con sistemas integrados de información, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de resultados e impactos, explica de manera significativa déficits de coherencia y de coordinación. Su aislamiento y sus condiciones de operación han dificultado con frecuencia el fortalecimiento de las capacidades regulares de los ministerios, con riesgos sobre la sostenibilidad de los esfuerzos. La rigidez de los compromisos dificulta las reasignaciones presupuestarias y pone límites a la flexibilidad de las políticas. A la vez, esa rigidez puede llegar a convertirse en su mayor atractivo en escenarios con elevada inestabilidad en las políticas o en los elencos de conducción administrativa.

Estos problemas han sido advertidos tanto por los gobiernos como por los organismos multilaterales de crédito. En el caso de la Argentina, se están realizando esfuerzos para “internalizar” las unidades ejecutoras de proyectos, utilizando para ello los mecanismos propios de la administración central o descentralizada. Este proceso está en curso, pero subsisten patrones organizativos que juegan a favor de la fragmentación como los múltiples regímenes de contratación, las lógicas particulares y no integrables con que se adjudican responsabilidades y las definiciones contingentes de las relaciones entre las unidades regulares de formulación y ejecución de políticas y los ámbitos con regímenes diferenciados.

LA DIVERSIDAD DE DINÁMICAS ORGANIZACIONALES

La realidad organizacional de todo Estado no responde a un conjunto unitario de objetivos y metas, con actividades convergentes para su logro. La heterogeneidad de los mecanismos institucionales, la elevada probabilidad de tensiones en su interior y la diversidad de reglas, mecanismos e incentivos explican la existencia de una notable multiplicidad

convencional, mayor es la necesidad de acciones de profunda transformación en los modelos burocráticos de organización y de gestión de las entidades públicas (Martínez Nogueira, 2002).

de dinámicas organizacionales y de orientaciones de gestión. Además, cuanto más abarcativa es la aspiración de atender de manera integrada una compleja problemática social, económica o territorial, más diluidos, difusos o múltiples son los grupos sociales con algún interés sobre los resultados de la acción estatal y, por lo tanto, más específicos los procesos sociales desencadenados.

La existencia de diversas dinámicas organizacionales, con superposiciones y frecuentes tensiones entre competencias, plantea exigencias raramente satisfechas de reconciliación de orientaciones y de criterios para la toma de decisiones, así como de articulación de los sentidos disímiles acordados a las políticas y sus objetivos. La necesidad de complementariedades operativas y la existencia de interdependencias dan lugar a problemas que se suelen adjudicar a la falta de coordinación y a un ejercicio inadecuado de la conducción de las políticas. Una forma de resolverlos fue acudir a la creación de ámbitos (consejos, comisiones o comités de coordinación) en los que, a través de la interacción directa de los responsables políticos o de los niveles de gestión, se pretende llegar a armonizar posiciones, dar coherencia de las decisiones y coordinar las acciones. La evidencia indica que estos propósitos son difíciles de ser alcanzados por rigideces de procesos y comportamientos organizacionales. Como toda estructura social, las organizaciones públicas generan intereses, perspectivas y comprensiones de problemas y prácticas, preservando las modalidades de acción para las que sus recursos humanos están capacitados y sus tecnologías son más adecuadas. Los intereses intraburocráticos y las expectativas de actores sociales, en particular aquellos que cuentan con mecanismos de acción establecidos y legitimados sobre organizaciones específicas, hacen que la lógica de la coordinación se vea sustituida por la lógica de la autosuficiencia.

Planteado en estos términos, para la resolución del problema de la coordinación no es suficiente la creación de mecanismos con el objetivo de lograr la interacción, la programación conjunta o el seguimiento compartido entre distintos actores públicos. En ocasiones, es conveniente reducir la diferenciación estructural, con mayor integración de aportes a nivel de políticas y de su implementación con objetivos precisos y referidos a las diferentes dimensiones constitutivas de problemáticas específicas (pobreza, innovación, empleo, etc.). Por cierto, esta no es una condición suficiente: una coordinación efectiva requiere una clarificación de las funciones del Estado, rediseño de sus intervenciones y de la estructura de regulaciones, establecimiento de mecanismos de programación y seguimiento, sistemas de información y evaluación de resultados e impactos y, sobre todo, la consolidación de culturas organizacionales con clara noción de lo público.

EL MODELO INTERJURISDICCIONAL DE POLÍTICAS

El análisis de la territorialidad en la organización del Estado puede considerarse desde dos perspectivas: la del federalismo y la que se refiere a la articulación interjurisdiccional de políticas y programas. La primera de las dimensiones no será considerada aquí, pues se ha hecho una ligera referencia a ella al principio de este trabajo y es objeto de tratamiento específico en otro capítulo de este volumen (Leiras). En cuanto a la segunda, vale reiterar que, en la implementación de las políticas del gobierno nacional de provisión de bienes y servicios, las provincias juegan un papel fundamental. En este modelo, muchas políticas nacionales se instrumentan a través de programas y proyectos, en un proceso de escalonamiento o desagregación que da lugar a negociaciones múltiples y relaciones de gestión, supervisión, coordinación y evaluación diversas y frecuentemente complejas con los gobiernos provinciales y municipales.

La efectividad de este modelo está fuertemente condicionada por la colaboración o competencia entre los participantes en un juego de responsabilidades diferentes pero complementarias, es decir, por diseños, por estrategias de los actores y por los recursos movilizados. Esa efectividad no sólo tiene demandas muy exigentes en materia de acuerdos entre niveles jurisdiccionales, sino también de disminución de las brechas de las capacidades políticas y administrativas. La tradición centralista hizo que se conformara un patrón de distribución de capacidades que persiste luego del profundo proceso de transferencia de funciones a provincias y municipios. La llamada “descentralización” asignó nuevos roles, pero a la vez mantuvo las orientaciones verticales en la definición de programas y en la asignación de recursos, trasladándose con frecuencia las responsabilidades pero no los medios para asumirlas. Los limitados apoyos y esfuerzos dirigidos a la construcción de capacidades y las limitaciones de los mecanismos de coordinación y articulación dieron como resultado nuevas fracturas en la acción agregada del sector público (Acuña, 2008; Chiara y De Virgilio, 2005).

Aquejados de problemas de centralización, sectorialización, burocratización y participación social inorgánica, los sectores públicos provinciales reproducen aumentadas las dificultades del gobierno nacional para diseñar y ejecutar políticas. En las políticas interjurisdiccionales este paralelismo de limitaciones tiene consecuencias institucionales, políticas y de gestión de trascendencia. La formulación de políticas y programas nacionales con financiamiento provisto total o parcialmente por el gobierno central y la adjudicación de responsabilidades de ejecución a otros niveles de gobierno adquieren características particulares y complejas. Esta diferenciación implica, por ejemplo, que la formulación y la sanción de la

política y su traducción en proyectos sea una atribución del nivel nacional, al igual que el control del financiamiento principal, con relaciones que suelen establecerse a través de convenios dando lugar a procesos políticos y de ajuste entre niveles de gobierno, con despliegue de comportamientos estratégicos por parte de estos actores diferenciados. La relación principal-agente (como puede conceptualizarse este tipo de relación entre niveles de gobierno) manifiesta todos los fenómenos que la teoría anticipa: imperfección de los contratos, riesgo moral, selección adversa, especificidad de activos, etc. Puede anticiparse, por lo tanto, que cuanto mayores son las capacidades políticas, financieras y técnicas de las provincias, mayor es su poder de negociación. El resultado es, por consiguiente, no predeterminado, contingente al tipo de programa y situacional.

En estos casos, además, la implementación por las provincias debe ajustarse a normas de funcionamiento definidas por el nivel nacional. La frecuente sobreexigencia de estas normas sobre los responsables de la implementación (los ministerios o unidades ejecutoras) da lugar a relaciones y a procedimientos informales que trastocan los diseños originales y dan por tierra con las rigideces que estos suelen contener, con adecuaciones múltiples a las condiciones enfrentadas o a la calidad de los recursos disponibles. La consecuencia es una divergencia común entre lo programado y las actividades realizadas, con reformulaciones de hecho que ponen de manifiesto respuestas institucionales de adaptación muchas veces oportunistas y alimentadas por lógicas organizacionales. Aun en aquellas áreas en que las provincias ejercen plenamente sus facultades y la producción de bienes y servicios no está condicionada por la Nación, se plantea el problema de la coordinación. Mecanismos creados para atenderlo son los consejos federales. Sus funciones distributivas, de concertación o de aprobación y validación de líneas de acción no son homogéneas. Abarcan desde la identificación de problemas, la construcción de la agenda, la formulación de alternativas y la compatibilización y acuerdos sobre criterios, orientaciones y aun contenidos de políticas y programas que dan lugar a decisiones de cada jurisdicción.¹² Sus recur-

12 La ley de creación, en el caso del Consejo Federal de Cultura y Educación, le asigna competencias en la formulación de políticas. Su funcionamiento, según apreciaciones generalizadas, supera en calidad y aportes al del resto de mecanismos semejantes. El Consejo Federal de Salud se ha revitalizado a partir del Programa Remediar y del Nacer, mientras que el funcionamiento del Consejo Federal de Desarrollo Social ha sido esporádico (Repetto, en esta serie).

sos y mecanismos de apoyo difieren en su cuantía y formalización, con escasa coordinación intersectorial y muy baja participación de actores no estatales.

El funcionamiento de estos consejos varía según el campo temático, el impulso dado por los responsables sectoriales y la naturaleza de los participantes en sus reuniones. Son escenarios de acuerdos no librados de tensiones (Potenza dal Masetto, 2004). Los primeros consejos tienen ya una larga trayectoria, pues remiten a las transferencias de servicios a las provincias de la década de 1960. Luego se fueron incorporando otros, en algunos casos con mayor complejidad organizacional, como es el caso del Consejo Federal Agropecuario, que cuenta con comisiones regionales.

La evidencia indica que los incentivos para una adecuada participación y colaboración son débiles, las lógicas técnicas dominan en su funcionamiento a las consideraciones político-institucionales y, en consecuencia, existen problemas de implementación de los acuerdos celebrados en los ámbitos provinciales. Sus reglas de operación, fuertemente dependientes de los proyectos, recursos y compromisos de las autoridades nacionales, podrían perfeccionarse a partir de un marco más específico y a la vez más amplio sobre sus competencias, y para la regulación de las relaciones entre la Nación y las provincias que exceda lo meramente sectorial. Estos mecanismos deberían responder a reglas institucionales más rigurosas, con claros sistemas de incentivos que promuevan orientaciones colaborativas. De igual manera, a través de estos mecanismos podrían desarrollarse programas de construcción sistemática de capacidades organizacionales, con condicionalidades para la asignación de recursos específicos y sistemas de incentivos para alcanzar la colaboración interjurisdiccional. Debe subrayarse que, a pesar de estas limitaciones y de las posibilidades de perfeccionamiento señaladas, los consejos federales han dado lugar a una nueva lógica de relación interjurisdiccional, con demandas de reglas, decisiones y acciones acordadas.

LAS CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

La administración pública se conformó originalmente con ciertos atributos estructurales: homogeneidad de los destinatarios de la acción y en las prestaciones y servicios. Su escenario estaba caracterizado por una escasa o nula capacidad de organización social en muchos campos de la actividad pública, baja articulación e interacción entre actores, segmentación de demandas, etc. El modelo de organización burocrático adoptado como

patrón normativo tiene afinidades con esos atributos: tareas rutinizables, formalización de procedimientos, homogeneidad en los procesos de producción administrativa, en los servicios suministrados y en la población receptora, jerárquico, cerrado y altamente centralizado. Su elevado formalismo se racionaliza por el supuesto imperio de criterios universalistas y por la necesidad de brindar salvaguardas al ciudadano frente a la arbitrariedad del Estado. Sus disfuncionalidades son la generación de rigideces y ritualismos, su incapacidad para operar en condiciones de incertidumbre, su impotencia para atender a lo particular de situaciones o ámbitos de acción, y su ineficacia para la generación de innovaciones y para la promoción de nuevos comportamientos (Martínez Nogeira, 2006, 2009a, 2009b).

El funcionamiento de las organizaciones públicas dista notablemente de las premisas normativas del modelo burocrático, pues no tiene las notas de profesionalidad, universalismo e imperio de la racionalidad instrumental del tipo ideal weberiano. Si bien este constituye un referente de alto contenido ético en países que están aún en Estado “preburocrático”, las nuevas circunstancias han alterado significativamente los requerimientos para su operación efectiva. La naturaleza y la velocidad de los cambios en los contextos sociales y organizacionales exigen una mayor atención a la especificidad de los problemas, a los requerimientos particulares de las actividades a desarrollar y de los recursos a movilizar y a la heterogeneidad de los públicos a servir, imponiendo la difícil exigencia de modificar la organización y la gestión al mismo tiempo que se consolida la vigencia de los valores encarnados por el modelo burocrático. Las políticas de desarrollo productivo, generación de empleo, urbanas, de desarrollo territorial, de promoción de innovaciones, de atención a los grupos con vulnerabilidades diversas, etc., deben adoptar progresivamente perspectivas que atiendan a la especificidad de situaciones de integración social, inserción territorial y productiva, disponibilidad de capacidades de los actores, con mayor énfasis en lo local y regional, la construcción de redes y la organización social.¹³ Todo ello obli-

13 Son numerosos los intentos de reformulación de los modos de organización y gestión del Estado para adaptarlos a las nuevas condiciones sociales, de competitividad y de multiplicación de problemas de baja estructuración a la agenda pública. Más allá de las experiencias del “*new public management*” de gran expansión mundial durante las décadas de 1980 y 1990, en la actualidad se está reivindicando una concepción integral, no fracturada de la organización de gobierno, igualmente centrada en los resultados e impactos pero con una consideración finalista respaldada por nuevos esfuerzos de planificación, atendiendo, en la expresión australiana, a “*the whole of government*”.

ga a abandonar a los supuestos la homogeneidad para sustituirlos por los de diferenciación y heterogeneidad. Por consiguiente, el aparato estatal debe tener mayor capacidad para incidir y actuar en campos con diversidad en sus problemáticas y actores, con mayor flexibilidad y más atento al diálogo y a la colaboración. Además, en el modelo burocrático clásico la gestión está orientada por procedimientos con un frecuente exceso de regulaciones asociadas a un marco normativo con elevada concentración decisonal, privilegio del control de legalidad *ex ante* y presupuestos centrados en los insumos, con insuficiente o inexistente consideración de productos, resultados e impactos. El funcionamiento de las organizaciones públicas responde a reglas segmentadas e incentivos que no permiten la construcción de una burocracia capaz, eficiente, eficaz e innovadora, y que alientan orientaciones particularistas, clientelísticas y patologías de todo tipo. El achatamiento de las estructuras, la concentración de los recursos en tareas dirigidas al mantenimiento del aparato burocrático, la desjerarquización de las funciones técnicas y profesionales, y el desvío de sus aportes hacia aspectos operacionales conforman un cuadro que evidencia una situación que exige la recomposición de las capacidades analíticas y de conducción de la gestión.

Como se anticipó, para superar estas limitaciones, se ha intentado la adopción de perspectivas finalistas de la acción, si bien de manera no sistemática y parcial. Los atributos contextuales y las debilidades en las capacidades de orientación de políticas hace que las medidas adoptadas, a pesar de sus enunciados, suelen reforzar tendencias ritualistas o revestir un carácter meramente simbólico. Para avanzar en forma sostenida y con eficacia en esta dirección, los requerimientos institucionales son enormes: definición de las misiones organizacionales a partir de los contenidos de las políticas, planeamiento de largo plazo y operacional, y precisión en las metas y en la adjudicación de responsabilidades y capacidades decisorias. Además, la administración pública cuenta con escasos y empobrecidos planteles técnicos y con funcionarios sometidos a la caprichosa aplicación de las normas de gestión de personal y desalentados por la carencia de reconocimiento y estímulos. La atención prioritaria al fortalecimiento de estos recursos, con reformas sustanciales en los regímenes del empleo y de carrera con atención al desempeño es, por lo tanto, un eje estratégico central para ese avance.

LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES

Se ha señalado que las capacidades organizacionales no son homogéneas, con déficits múltiples pero también con evidencias de éxitos o avances que permiten generar hipótesis para la promoción y el diseño de procesos para su construcción y consolidación. En efecto, existen núcleos estatales que han dado muestras de respuesta a requerimientos específicos y eficacia en la producción de servicios.¹⁴ Sus capacidades se manifiestan, aun cuando lo hacen de manera diferencial, en tradiciones e identidades persistentes, servicios y prestaciones reconocidas como relativamente satisfactorias en contextos sumamente turbulentos y conflictivos y con recursos sometidos a enorme variabilidad, recursos humanos que han demostrado su valía y la calidad de sus relaciones con sus públicos, conocimientos y prácticas sometidos a actualización sistemática, clima de colaboración y cultura de evaluación (Lahera, 2004). En esta sección se avanzan algunas consideraciones particulares sobre esas evidencias con la intención de plantear conjeturas sobre factores operantes. A modo de ilustración, se presentan diversas situaciones de capacidades organizacionales.

Capacidades asociadas al carácter diferencial, a sus estrategias de construcción institucional y a sus articulaciones con la sociedad

Se señaló que durante lo que podría denominarse el período desarrollista (fines de la década de 1950 y 1960) surgieron algunas organizaciones estatales con objetivos de innovación. Tal fue el caso, entre otros, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Estas organizaciones, a pesar de turbulencias propias de sus contextos específicos, han tenido un sendero de desarrollo caracterizado por liderazgos institucionalizadores, una estrategia continua de construcción de capacidades a través de la formación e incorporación de recursos humanos de excelencia, la continuidad en los estándares de excelencia científica

14 Evidencias recientes de estas capacidades son la implementación de la asignación universal, la moratoria jubilatoria y la puesta en marcha de nuevos procedimientos para la documentación personal. A pesar del número de ciudadanos alcanzados por estas políticas, se pudo, en un corto tiempo, movilizar capacidades administrativas suficientes para implementarlas, aún con problemas propios de la implantación de nuevas tareas y ciertos vacíos normativos que debieron ser superados sobre la marcha. Las evaluaciones de eficiencia aún están pendientes.

y profesional, evaluaciones permanentes que incorporaron juicios externos (de la comunidad académica nacional e internacional, de los receptores de las acciones), mecanismos de gobierno con fuerte involucramiento de públicos específicos (investigadores, productores agropecuarios), su carácter de organismos descentralizados y, en el caso del INTA, una fuente de recursos específica. En ocasiones algunos actores directamente involucrados con estas organizaciones (investigadores, organizaciones de productores) sirvieron como mecanismos de defensa frente a embates externos, dando como resultado una continuidad que, si bien no fue perfecta, se destaca sobremanera con respecto al resto del sector público argentino. Todo ello hizo que estas organizaciones alcanzaran una fuerte identidad y sentido de pertenencia, respeto de la sociedad asentado en su prestigio y contribuciones, y una capacidad adaptativa e innovadora destacable. A estas dos organizaciones podría agregarse una creación anterior, pero que, a pesar de algunos atributos diferenciales, puede asimilarse a estas experiencias: la Comisión Nacional de Energía Atómica. En este caso también el elevado carácter científico y profesional de la organización y sus logros reconocidos están asociados al establecimiento de mecanismos sistemáticos de formación de sus recursos básicos como el Instituto Balseiro y a la generación de ámbitos y proyectos de desarrollo en asociación con otras entidades, así como programas dirigidos al desarrollo de proveedores. Si bien el apoyo político fue un factor crítico en algunas etapas de su vida, el carácter de “institución” adquirido por su significación simbólica, identidad organizacional y enraizamiento con organizaciones productivas del medio hace que se destaque por sus capacidades organizacionales persistentes.¹⁵

Capacidades asociadas al desarrollo y aprovechamiento de ciertas tecnologías y a la importancia estratégica que asumen para la gestión de gobierno

Ejemplos que pueden citarse son la AFIP y la ANSES. Ambas son organizaciones estratégicas para el financiamiento del Estado que reciben una elevada prioridad de parte de la conducción política, de alta profe-

15 Tanto el Instituto Balseiro como el INVAP se sostienen a través de acuerdos interinstitucionales. A su vez, sus labores de generación de desarrollos tecnológicos y de desarrollo de proveedores les han permitido formar parte de redes institucionales diversas, a través de las cuales refuerzan su enraizamiento social.

sionalización, con tareas fuertemente dependientes de la disponibilidad de tecnologías de información que permiten operar en escalas elevadas, reguladas por marcos legales y reglamentarios precisos y excepcionales y que realizan tareas de recaudación, desembolso, fiscalización y control susceptibles de homogeneización y estandarización. La AFIP se ha destacado desde hace años por la capacidad de absorción de nuevas tecnologías y continuidad de los esfuerzos de reforma y de revisión de sus estructuras, procedimientos y modos de relacionamiento con los contribuyentes. Por su parte, la ANSES ha debido incorporar en números elevados y en cortos períodos nuevos afiliados y beneficiarios por modificaciones en los regímenes previsionales y de pensiones. Para ello expandió significativamente su cobertura geográfica y el plantel de personal, diseñando e implementando nuevas normas, procedimientos y aplicaciones tecnológicas. Además, la ANSES se fue constituyendo en un complejo organizacional de importancia crítica para la ejecución de diversas políticas públicas al convertirse en un agente financiero de magnitud a través de su Fondo de Garantía de Sustentabilidad¹⁶ y para la gestión de programas con orientación social, como es el caso de la provisión de computadoras a niños escolarizados (Programa Conectar Igualdad).

Capacidades asociadas a tareas de elevado contenido técnico no rutinizables, desempeñadas por planteles profesionales de especializaciones diversas que han retenido capacidades localizadas y capitales intelectuales para la provisión de servicios a sus públicos específicos

Se hace referencia a prestaciones y servicios que requieren la movilización de saberes y prácticas no susceptibles de estandarización ni rutinización. Estas tareas y las organizaciones en que se realizan, ubicables en diferentes ministerios, desempeñan funciones críticas para la sociedad (servicios de promoción social, educativos, sanitarios, de asistencia a la

16 El Fondo de Garantía de Sustentabilidad fue creado al traspasarse los fondos de las AFJP al Sistema de Reparto. Está compuesto por diversos tipos de herramientas financieras, como los títulos públicos, las acciones de empresas y tenencias a plazos fijos, entre otros. El Fondo fue constituido para garantizar el pago de las jubilaciones y pensiones en casos de contingencias, es decir, el destino de esos fondos está limitado por ley sólo para los casos en que la ANSES no pueda hacer frente al pago de estos beneficios. Estos fondos son invertidos en infraestructura nacional que incentive la economía del país y genere empleo formal, además de producir rentabilidad.

producción, etc.), con grupos amplios o categorías de la población como destinatarios. La preservación de capacidades se produjo en muchos casos por la propia lógica organizacional y profesional a la que responden, localizada en los niveles operativos y respaldada por las demandas genéricas de los receptores de los servicios, sin que en ello jugaran de manera determinante los mandatos políticos o las iniciativas de sus liderazgos. Por estas características, estas capacidades pueden quedar concentradas en algunas actividades y servicios específicos (cátedras, escuelas, unidades de servicios de promoción o asistencia, ciertas especialidades con fuerte institucionalización de los conocimientos o prácticas desplegados, subunidades locales de relacionamiento con barrios o poblaciones específicas, etc.). A pesar de la centralidad del contexto técnico de operación (los criterios, saberes y prácticas profesionales), el contexto institucional (aquellas demandas genéricas o particulares expresadas por actores sociales –internos o externos a la organización– sobre la naturaleza y el alcance de las prestaciones y servicios) es determinante de la preservación de capacidades. En estos casos, puede plantearse como hipótesis que las capacidades organizacionales, ante debilidades de esfuerzos deliberados para construirlas, son exógenamente demandadas y legitimadas y endógenamente generadas y preservadas. Esta hipótesis ilumina el carácter colectivo de la construcción de capacidades y el papel de los liderazgos en los niveles medios y operativos, a la vez que explicita la relevancia de la intervención de factores relacionales, emulativos y referenciales en su crecimiento. De igual manera, permite identificar pistas para dar explicación a la vulnerabilidad de su eficacia por el eventual desacople de estas capacidades con respecto a las orientaciones de las conducciones organizacionales.

Capacidades fundadas en liderazgos orientados a la innovación institucional, con dinámicas de relativa autonomía con respecto al marco gubernamental en el que operan

Esta situación remite a condiciones de conducción y liderazgo que en ciertas coyunturas históricas despliegan su iniciativa y dan sentido a la organización y sus capacidades. Algunos ejemplos históricos pueden señalarse, aún a riesgo de hacerlo con fundamentación insuficiente. Obras Sanitarias de la Nación, Vialidad Nacional o el Banco Central están asociados a los nombres de fundadores o directores que dejaron una huella de institucionalización importante en la forma de mitos fundacionales, patrones de conducta, acumulación de capacidades y estrategias de rela-

cionamiento. Por cierto, la calidad y preservación de estas capacidades están fuertemente asociadas a la relevancia política que se les asigna y a las contingencias que deben enfrentar, pero son sus cualidades las que permiten cierta “resiliencia” para subsistir, operar y mantener ciertos niveles de eficacia aun en contextos políticos y sociales no receptivos ni colaborativos.

Las situaciones consideradas intentan subrayar que el marco institucional global no tiene un carácter cerrado, totalizante y determinante, sino que deja márgenes para la construcción y el despliegue de capacidades localizadas, que, una vez creadas, pueden redefinir marcos de restricciones, con potencialidades de replicación y expansión por medio de la transferencia de aprendizajes y de su integración y eslabonamiento con redes de actores.

A MODO DE SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

En este capítulo se ha procurado fundamentar la afirmación normativa de que un Estado responsable, transparente, con ámbitos para la participación y para el control social, con memoria institucional y capacidades prospectivas, analíticas y operativas suficientes, debería constituir un pilar básico en el diseño de políticas de perfeccionamiento institucional. A pesar de su relevancia, estas cuestiones vinculadas a las capacidades estatales no ocupan un lugar privilegiado en la agenda pública, aun cuando observaciones y críticas frecuentes a la efectividad del Estado y a la calidad de la administración pública forman parte de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos.

La debilidad de las capacidades políticas se manifiesta en la ausencia de coincidencias sobre los contenidos de las orientaciones de gobierno, en la escasa predictibilidad de las políticas, en su recurrente desvío con respecto a los marcos institucionales que deberían reglarlas y en la distancia entre sus enunciados y sus consecuencias. Las insuficiencias de las capacidades de gestión se evidencian en la situación no deseable de la implementación de diversas políticas públicas y, en particular, de los programas sociales, en el funcionamiento de algunos servicios básicos para la población, en los mecanismos de control tributario, en las deficiencias en la disponibilidad y en la calidad de la infraestructura, etc. Estos problemas, desde ya, no son padecidos de la misma forma por todos los sectores de la población: son los de menores recursos y los que habitan

las periferias de los grandes núcleos urbanos los más perjudicados por un proceso de erosión de las capacidades de gestión que lleva décadas de desarrollo.

La conclusión central de este capítulo consiste en la afirmación de la prioridad que debe asignarse a las capacidades políticas y de gestión teniendo en cuenta que el Estado y sus políticas construyen institucionalidad y que, por lo tanto, desempeñan un papel estratégico y determinante. Por lo tanto, la calidad de la presidencia y de las organizaciones públicas no es exclusivamente un problema de voluntad o de diseño, sino de visiones de largo plazo, acuerdos, alianzas, relaciones con la sociedad, disponibilidad de conocimientos y pericias técnicas, imperio de culturas organizacionales de servicio público y aprendizajes sistemáticos.

Esta calidad de la presidencia y de las organizaciones públicas debe ser considerada a la luz de su enorme impacto sobre las instituciones, el Estado y la sociedad, por lo cual es obvio que, sin buenas políticas y sin un buen aparato estatal, no podrán sostenerse los esfuerzos para consolidar cambios institucionales significativos. Es decir, esa calidad no está determinada plenamente por instituciones entendidas como marcos estables, rígidos y en equilibrio, sino como resultado de esfuerzos en los que la presidencia y las organizaciones públicas se constituyan como actores con capacidad de iniciativa y de incidencia en los procesos políticos y sociales, promoviendo y dando lugar a construcciones colectivas y prácticas sociales que refuercen la convivencia y la calidad institucional. En esos esfuerzos, por supuesto, no deben repetirse experiencias fallidas de “reforma del Estado” o de “reformas administrativas”, sino que debe darse lugar a ingenierías políticas e involucramientos sociales que den respaldo y legitimidad a los esfuerzos y acciones. Si bien deben atacar las dimensiones normativas, estructurales, tecnológicas y de relacionamiento de las organizaciones públicas, es preciso señalar áreas prioritarias por sus efectos replicativos y desencadenantes.

Como elemento estratégico a disposición de la presidencia está, en primer lugar, el mejoramiento de los procesos de formulación de las políticas a través del establecimiento de ámbitos para la deliberación sobre las visiones sobre el desarrollo de la sociedad y que den sentido y coherencia a las opciones de política pública. Ello requiere liderazgo político y capacidades analíticas localizadas en el nivel más elevado del Estado (presidencia, jefatura de gabinete, ministerios), con despliegue de una mirada integral, con apoyos y asesoramientos a los tomadores de decisiones sobre la adecuación, articulación horizontal y la proyección temporal de las políticas.

El proceso de formulación de políticas debería enriquecerse con la identificación y evaluación de escenarios futuros para analizar la deseabilidad y adecuación intertemporal de las políticas, con respaldo de información, conocimientos y evidencias rigurosas y suficientes, gobernado por evaluaciones de su viabilidad institucional, política, social, económica y técnica. Instancias de planificación y programación deben también ser establecidas o fortalecidas para superar la condición actual de un Estado fragmentado y disperso, para introducir coherencia entre las orientaciones y los contenidos, y alcanzar una mejor coordinación de la implementación de las políticas.

La formulación debe contemplar la identificación y apreciación de los modos en que estas políticas se instrumentan y anticipar la evaluabilidad de su gestión. Las políticas públicas no son enunciados de intenciones. Son también la forma en que se ejecutan y las consecuencias que producen. Su implementación tiene déficits significativos en materia de eficiencia, eficacia y de confianza relativa de parte de la población. Es necesario, por lo tanto, redefinir la estructura de los órganos de gobierno y de la administración pública para alcanzar una mayor correspondencia entre los objetivos de política y los marcos institucionales para la deliberación, formulación e implementación. En cuanto a su gestión, es preciso que esta responda a reglas coherentes, sentido de identidad, pertenencia y enraizamiento social, alentando comportamientos fundados en la ética y en el valor público.

Un segundo elemento estratégico es el fortalecimiento de los cuadros profesionales y técnicos, respaldando su desempeño con la incorporación de tecnologías que contribuyan no sólo a darle mayor eficiencia sino también transparencia a la gestión, consolidando los ámbitos e instancias para la participación y el control social. La construcción de una burocracia orientada por valores y responsable, con capacidades analíticas y operativas adecuadas y resguardos institucionales frente a la arbitrariedad de las conducciones circunstanciales de las organizaciones públicas, es una condición que debe satisfacerse para brindar mayor calidad y confiabilidad a las políticas públicas. Los regímenes de personal constituyen una condición y a la vez una evidencia de calidad institucional, debiendo garantizar la profesionalidad, asegurar la vigencia de los principios de mérito, construir conciencia de “servicio” y garantizar el respeto a los derechos de los agentes públicos y de los ciudadanos, con sistemas de evaluación de desempeño justos.

En tercer lugar, es fundamental que esos esfuerzos sean situados: las capacidades políticas y organizacionales, se ha afirmado, son espe-

cíficas y localizadas, y responden a economías políticas específicas. Por consiguiente, los ámbitos institucionales y organizacionales no son homogéneos ni tienen la misma significación. Un universo con límites crecientemente difusos y de gran complejidad por la multiplicidad de organizaciones que lo integran, por la diversidad de los arreglos normativos y jerárquicos que lo regula, por la variedad de regímenes que definen las relaciones con el personal que emplea, exige exámenes particularizados para identificar factores que explican tanto la adecuación a los objetivos de gobierno y a las demandas contextuales como las vulnerabilidades y restricciones que enfrentan para la acumulación de capacidades los niveles, organizaciones y mecanismos de formulación, sanción e implementación de políticas.

Esos exámenes deben ser la base para emprender acciones de transformación y cambio, privilegiando aquellas con mayor capacidad de impacto, replicabilidad y transferencia, lo que implica un abordaje analítico que atienda a los eslabonamientos, a los impactos cruzados, a los efectos sinérgicos, a las articulaciones intra e interburocráticas, a lo intersectorial e interjurisdiccional, y a la economía política de cada campo de acción gubernamental. Una mejor comprensión de la dinámica institucional es, en consecuencia, una condición por satisfacer para una estrategia viable, eficiente y legítima. A su vez, esa construcción debe hacer uso de aprendizajes sociales, evidencias de senderos exitosos y capacidades organizacionales existentes, construyendo puentes para acciones concertadas que permitan que los actores sociales puedan desplegar sus capacidades y responsabilidades a través de la participación ciudadana, el diálogo, la contrastación de perspectivas y la búsqueda de acuerdos.

3. Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino

*Ernesto Calvo**

Yo no quiero un presidente preso del Senado o del Parlamento sino un presidente preso de la Constitución. ¿Saben por qué? Porque si nosotros seguimos habilitando los decretos de necesidad y urgencia sin ningún tipo de contralor, y no admitimos que es el Parlamento el que debe ratificarlos, mucho me temo que el presidente no quedará preso del Senado sino de otros sectores que el día de mañana pueden solicitarle modificar la coparticipación –si los gobernadores así lo acuerdan– o disponer una devaluación o dolarización ante una determinada crisis.

DIPUTADA CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, *Diario de Sesiones*, derogación de los Decretos 430, 438 y 446/2000, 19ª reunión, 10ª sesión ordinaria, 29 de junio de 2000.

Sr. Camaño. Corresponde votar los arts. 5º a 15 con las modificaciones aceptadas por la comisión y que fueron propuestas por los señores diputados Lamberto, Brown y Pinedo.

Se va a votar.

Resulta afirmativa.

Sanción con modificaciones del proyecto del Poder Ejecutivo “Régimen Fiscal Transitorio”, 7 de julio de 2004.

Los resultados publicados por Gallup en junio de 2008 fueron categóricos: “Una encuesta anual de confianza en las instituciones encuentra que tan sólo un 12% de los [encuestados] tiene confianza en el Congreso, el nivel de confianza más bajo entre las 16 instituciones de la encuesta y el número más bajo en 35 años de historia” (Jones, J. M., 2008). Para quienes presenciaron las movilizaciones ciudadanas de 2001,

* Universidad de Maryland.

los resultados de la encuesta no sorprenden. Poco han hecho los políticos argentinos para mejorar su pobre imagen pública entre los votantes. La encuesta de Gallup, sin embargo, no describe el nivel de confianza que los votantes argentinos tienen en el Honorable Congreso de la Nación, sino el nivel de confianza que los votantes norteamericanos tienen respecto del Congreso de los Estados Unidos.¹

La mala imagen pública del Congreso estadounidense tampoco es una anomalía, sino el esperable resultado de la guerra en Irak y de la actual recesión económica. Entre 1992 y 2011, el nivel de confianza declarado por los votantes respecto del Congreso de los Estados Unidos se mantuvo relativamente estable, con una variación entre un mínimo de 9% y un máximo de 28%, muy por debajo de la imagen de todas las otras instituciones de gobierno. Como afirmara recientemente el demócrata de Colorado Michael Bennet en su presentación ante el plenario del Senado del 11 de noviembre de 2011, el hecho de que tan sólo un 9% de los votantes estadounidenses tengan una imagen positiva del Congreso pone a esta institución por debajo de Paris Hilton y por debajo del número de encuestados que piensan que los Estados Unidos debería volverse comunista.

Legisladores y congresos con una deslucida imagen pública han sido observados en la gran mayoría de las democracias contemporáneas, independientemente de la composición política o el origen ideológico, económico y social de sus integrantes. Creados con el fin de representar a los ciudadanos de las democracias modernas, los congresos y sus miembros son universalmente tildados de corruptos, ineptos, vagos, mentirosos, incapaces de forjar acuerdos, capaces de firmar cualquier acuerdo, faltos de visión, de compromiso y/o de principios. Dichas caracterizaciones son repetidas hasta el cansancio por la prensa, los votantes y los propios representantes, siempre dispuestos a acusar a sus oponentes por los males que afectan al país.

Por supuesto, puede ser cierto que los legisladores sean directamente responsables de los males que aquejan a la Argentina. Pero ¿cómo explicar entonces una alta imagen pública de Néstor Kirchner en 2007 y una muy baja imagen pública de un Congreso con clara mayoría kirchnerista? ¿Cómo explicar que un 90% de los votantes chilenos tenga una imagen positiva de Bachelet y, a su vez, una muy baja imagen pública del

1 Al momento de la crisis de 2001, tan sólo un 6% de los votantes argentinos reportaban una imagen favorable del Congreso de la Nación.

Congreso chileno controlado por la oficialista Concertación? El hecho de que en todos los países del mundo las legislaturas tengan una imagen deslucida –independientemente del rendimiento institucional o de la marcha de la economía– nos dice algo sobre la particular naturaleza de esta institución.

En efecto, el Congreso es una institución en la cual actores individuales o partidos políticos capitalizan los créditos políticos, mientras que la institución socializa y absorbe los costos políticos. Para la oposición, el Congreso es incapaz de limitar el poder del Ejecutivo. Para el oficialismo, el Congreso es incapaz de aprobar la agenda propuesta por el Ejecutivo. Paradójicamente, dado que el Congreso argentino aprueba cerca de la mitad de los proyectos de ley propuestos por el presidente y su gabinete (Mustapic, 2002c; Alemán y Calvo, 2010; Saiegh, 2010, 2011), tanto la oposición como el oficialismo tienen algo de razón.

Imágenes contradictorias que simultáneamente describen un Congreso débil –sometido a la voluntad del Ejecutivo nacional– y uno fuerte –capaz de bloquear la sanción de legislación importante– abundan también en la literatura académica. El carácter *delegativo* del Congreso argentino, por ejemplo, es predicado tanto de su incapacidad para limitar o enmendar las propuestas del presidente como de su falta de voluntad para prevenir la sanción de leyes implementadas mediante decretos. Poco importa que dichas hipótesis sean inconsistentes entre sí, dado que si el Congreso aprueba sin discutir ni enmendar la legislación propuesta por el Ejecutivo, entonces la sanción de leyes mediante decretos debería ser innecesaria.

El estudio del Congreso argentino, sin embargo, está plagado de imágenes inconsistentes, contradictorias o simplemente erróneas. Como demostraré en este capítulo, no es cierto que se apruebe toda la legislación propuesta por el Ejecutivo (Alemán y Calvo, 2010), no es cierto que la gran mayoría de la legislación propuesta por el Ejecutivo se apruebe sin modificaciones (Bonvecchi y Zelaznik, 2010) y, finalmente, tampoco es cierto que el Ejecutivo pueda utilizar la herramienta del decreto unilateralmente y sin perjuicio (Alemán y Tsebelis, 2005). Las citas de los diputados Cristina Fernández de Kirchner y Eduardo Oscar Camaño, al inicio de este capítulo, dan cuenta de los mecanismos mediante los cuales el Congreso procesa y modifica la legislación iniciada por el Ejecutivo. Mecanismos que discutiré en detalle en las siguientes páginas.

En particular, este capítulo busca debatir cinco prejuicios teóricos que, aun sin sostén empírico, dominan las descripciones académicas y no académicas del Congreso argentino:

- *Prejuicio n° 1: mayorías arrolladoras.* Los legisladores que no pertenecen al bloque mayoritario no pueden aprobar legislación.
- *Prejuicio n° 2: bloqueo legislativo.* La pérdida de control mayoritario torna imposible la aprobación de dictámenes en las comisiones permanentes y de sanción en el plenario.
- *Prejuicio n° 3: falta de poder.* El Congreso no tiene interés, capacidad o autoridad para limitar las propuestas del Ejecutivo.
- *Prejuicio n° 4: improductivo.* La gran mayoría de la legislación aprobada por el Congreso ha sido formalmente propuesta por el Ejecutivo.
- *Prejuicio n° 5: disciplina extrema.* Los líderes de bloque pueden aprobar cualquier proyecto de su interés dado que los legisladores no se atreven a hablar o votar en contra de su bloque.

Estos cinco prejuicios teóricos, comunes en trabajos académicos y no académicos, son habitualmente utilizados para describir el comportamiento de los legisladores argentinos en comisión y en el plenario de las Cámaras, para caracterizar el tipo de legislación que se sanciona, para ponderar el peso relativo del Ejecutivo en la producción legislativa y para describir las relaciones de poder entre (y dentro) de los bloques. Estos cinco prejuicios teóricos, a su vez, constituyen un *supuesto-saber* que limita el desarrollo de nuestras agendas de investigación académica, así como también nuestra capacidad para proponer cambios institucionales que mejoren la calidad de la representación.

Desde un punto de vista normativo, el objetivo de este capítulo no es redimir al Congreso argentino. La sanción ciudadana de abusos, errores y omisiones por parte de la institución del Congreso y sus miembros es un ingrediente esencial de las democracias representativas modernas (O'Donnell, 1994b). La *desconfianza radical*, que obliga a que los representantes no sólo tengan que responder a las preferencias de sus electores, sino que a su vez se vean obligados a demostrar públicamente que han actuado en el mejor interés de los votantes, es el mecanismo más efectivo para aumentar el capital democrático de las instituciones republicanas. Sin embargo, la atribución de responsabilidad política a nuestras instituciones democráticas es imposible si no entendemos los mecanismos que explican la consideración, modificación y sanción de leyes. La *desconfianza radical* es un principio democratizador importante, pero no constituye un programa de investigación ni tampoco da cuenta de los mecanismos que subyacen al funcionamiento del Congreso argentino.

Al discutir los cinco prejuicios teóricos que caracterizan a la investigación sobre el Congreso argentino, no espero acallar las críticas a esta institución democrática, sino dirigirlas a un terreno más fértil, que especifique cuáles reglas institucionales merecen ser mantenidas y cuáles deben ser modificadas, cuáles mecanismos favorecen la labor legislativa democrática y cuáles la dificultan. Con ese objetivo en mente, comienzo este capítulo describiendo el tipo de Congreso que, derivado de la literatura sobre partidos responsables (Miller y Stokes, 1962, 1963), domina aún hoy gran parte de las descripciones académicas y no académicas de la organización de nuestras instituciones legislativas. Esta literatura, hegemónica en los circuitos académicos de los años sesenta y setenta, enfatizaba la importancia de los partidos programáticos y los legisladores disciplinados y el estudio del comportamiento político en el plenario de la Cámara. En contraste, a partir de mediados de los años ochenta, un número creciente de autores se ha dedicado a demostrar la importancia de estudiar aquellas instancias legislativas que preceden al plenario, como son las comisiones permanentes, el directorio de la Cámara y la organización de los bloques (Krehbiel, Shepsle y otros, 1987; Shepsle y Weingast, 1987; Weingast, 1989; Cox, 2006). Luego de describir brevemente algunas de las características principales de la secuencia de sanción de legislación en Diputados y en el Senado, analizaré los cinco prejuicios teóricos que caracterizan a las actuales visiones académicas y no académicas del Congreso argentino.

Luego de analizar esos prejuicios teóricos, trataré de proponer reformas institucionales que se ajusten a los problemas que a mi juicio son centrales para el quehacer legislativo del Congreso argentino. Tal como es argumentado en las últimas páginas, estos problemas refieren a fallas en el sistema de comisiones permanentes y en la producción de la información técnica y legal necesaria para poder considerar, modificar y sancionar legislación. La debilidad institucional observada en los distintos niveles de gobierno de la Argentina resulta en pérdidas de legitimidad, eficacia, eficiencia y transparencia. Si bien el Congreso es una institución que siempre tendrá dificultades para mejorar su deslucida imagen entre los votantes, existen reformas institucionales que pueden mejorar el rendimiento político, técnico y legislativo de sus miembros (Mustapic, 2002c; Llanos y Mustapic, 2005).

AGENDAS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA: EL MODELO CONVENCIONAL

Durante décadas la investigación comparada se dedicó casi con exclusividad a estudiar el comportamiento de los legisladores en el plenario de la Cámara. Análisis detallados de la composición de los bloques y de los mecanismos de votación en el plenario constituyeron el objeto de estudio privilegiado de los especialistas. Centrados en el estudio de los plenarios de las distintas Cámaras, la existencia de bloques legislativos mayoritarios, disciplinados y programáticos era considerada una condición necesaria y suficiente para la sanción de leyes. La falta de mayorías, la falta de disciplina y la orientación localista de la acción, por otro lado, eran definidas como patologías que limitaban el tratamiento, la modificación y la sanción de leyes en las democracias contemporáneas.

Bajo la lógica descrita por el modelo de *partidos responsables* (Miller y Stokes, 1962, 1963), la falta de disciplina partidaria se considera problemática por tres motivos distintos: (i) porque incrementa los costos de acceso a la información que requieren los votantes para asignar responsabilidad política a sus representantes (Samuels, 2004); (ii) porque genera costos en reputación política (Cox y McCubbins, 2005); y (iii) porque incrementa los costos de sanción legislativa.² Veamos ahora estos tres problemas que caracterizan al modelo clásico de organización legislativa:

1. Bajo el modelo clásico de organización legislativa, la falta de disciplina partidaria transmite a los votantes mensajes inconsistentes o contradictorios respecto de las preferencias del bloque en materia de política pública. Dado que los votantes disponen de poco tiempo —e información limitada para evaluar las propuestas de los partidos—, deben utilizar atajos informativos cuando forman opiniones políticas o toman decisiones electorales (Downs, 1957). Es decir, en lugar de estudiar en detalle las propuestas políticas de los distintos partidos y candidatos, los votantes delegan no sólo su capacidad de acción política, sino también la captura de información (por ejemplo, el estudio de las consecuencias políticas

2 Esta visión es discutida extensamente por Mayhew (2005). Para una crítica reciente que incluye parlamentos y presidencialismos, véanse Cheibub, Przeworski y otros (2004), y Diermeier y Vlaicu (2011).

de las distintas propuestas partidarias) en los miembros de los partidos políticos (Page y Shapiro, 1992). Los mensajes contradictorios de distintos miembros de un mismo bloque, sin embargo, no permitirían que los votantes utilicen esos atajos informativos al formar opiniones (Sniderman, Brody y otros, 1991). Por tanto, las disidencias internas de los partidos son interpretadas como una falla política, en la cual al menos una facción del partido está proponiendo políticas equivocadas.

2. Las expresiones públicas de disenso en el plenario de la Cámara, por tanto, son interpretadas por los votantes como fallas programáticas del partido. Por ende, los conflictos intrapartidarios expresados públicamente acarrear costos de reputación, dado que no son interpretados como expresiones de disenso democrático, sino como fallos en el rendimiento del partido (Cox y McCubbins, 2005). En esto hay que ser claro: cuando un grupo de votantes o un grupo opositor cuestiona el hecho de que un partido vote “sin disenso” una propuesta política, en realidad está cuestionando que *todos* los políticos de un partido estén votando una política que ellos consideran equivocada. Retóricamente, si la política está equivocada, ¿cómo es posible que todos los políticos la voten?! La respuesta, expresada públicamente, es que los políticos del *otro* partido son autómatas que votan acríticamente las propuestas irracionales de sus líderes políticos. El cuestionamiento a la disciplina partidaria no es, por tanto, un cuestionamiento a la unidad de opiniones, sino a la unidad de lo que se percibe como un “*error*” político. Para todo bloque legislativo, en suma, el costo en reputación de votar una política impopular es menor que el costo en reputación de proponer políticas inconsistentes y expresar públicamente diferencias dentro del partido. Sin etiqueta partidaria, los votantes están a merced de sus propios esfuerzos de interpretación y búsqueda de información, lo cual es una clara demostración de la falta de capacidad del partido como institución política.
3. La falta de disciplina partidaria, expresada públicamente, no sólo acarrea costos informativos y de reputación, sino también costos legislativos. La falta de disciplina partidaria limita la autoridad de los líderes del bloque para negociar con otros

partidos políticos modificaciones a iniciativas legislativas.³ Debido a las pérdidas informativas y de reputación, la falta de disciplina partidaria reduce la capacidad de un partido de negociar con otros bloques para garantizar el apoyo político a sus propuestas (Calvo y Sagarzazu, 2011). Por tanto, la falta de disciplina no sólo disminuye el éxito legislativo al disminuir la fuerza propia, sino que, a su vez, impide negociar el apoyo de otros bloques dado que no puede garantizar el intercambio de votos: “hoy por mí y mañana por ti”.⁴

Dado que la etiqueta partidaria es un bien común que otorga beneficios electorales y legislativos, es de esperar que todos los miembros de un bloque prioricen la preservación de ese recurso. La indisciplina partidaria en el plenario de la Cámara, en consecuencia, es habitualmente penalizada con multas, pérdida de poder dentro del bloque e incluso expulsión del bloque legislativo. Dado que la disciplina partidaria garantiza beneficios que son socializados por todos los miembros, el modelo de partido responsable presume que las autoridades del bloque tienen la responsabilidad delegada de prevenir o penalizar el disenso cuando los representantes votan en el plenario de la Cámara.

PUESTA EN ESCENA: CONTROL DE AGENDA EN COMISIÓN VERSUS PLENARIO DE LA CÁMARA

Si bien la disciplina partidaria en el plenario es importante, los partidos a su vez tienen que resolver los diferendos en su seno. El valor de la disciplina partidaria como señal para los votantes, por tanto, entra en conflicto con la necesidad de independencia política que se predica respecto de los representantes y con la necesidad de formar consensos entre pares. La alta disciplina partidaria puede ser también costosa a nivel electoral si

³ Es decir, si el bloque no tiene capacidad para asegurar el apoyo de sus miembros, entonces no puede garantizar que los acuerdos entre líderes de bloque sean respetados en la comisión y en el plenario. En ese caso, la capacidad del bloque para modificar los proyectos de legislación se reduce considerablemente.

⁴ Los datos del Congreso argentino no apoyan esta hipótesis, pero por ahora describimos el modelo de partidos responsables como si sus presupuestos fueran correctos.

la eliminación del disenso interno no permite responder a las demandas de distintos *principales* (Carey, 2007) a quienes se deben los representantes (es decir electores nacionales, gobernadores, votantes provinciales, grupos de interés, etc.).

Dado que la indisciplina en el plenario es costosa para el bloque, y puesto que los diferendos deben ser resueltos fuera de la esfera pública, la disciplina en el plenario de las Cámaras oculta debates y negociaciones que ocurren en los márgenes. Las reuniones de bloque, las reuniones de comisión y las reuniones de autoridades de bloque, por tanto, son el ámbito privilegiado para decidir qué proyectos pueden ser considerados por la cámara, sellar acuerdos políticos y decidir las reglas de consideración y sanción que regulan el tratamiento y la votación de leyes.⁵ El consenso público, por consiguiente, es resultado de un extenso trabajo de negociación privada en el cual los temas que dividen al bloque mayoritario, los que son resistidos por las autoridades del bloque o los que acarrearán altos costos políticos resultan eliminados de la agenda (Cox y McCubbins, 1993).

Desde mediados de la década de 1980, gran parte de la investigación legislativa se ha dedicado a estudiar estas instancias de control de agenda previas al desarrollo del plenario. En particular, el modo en que la organización del proceso legislativo, mediante comisiones con jurisdicciones especializadas, permite a los miembros del Congreso (Krehbiel, Shepsle y otros, 1987; Krehbiel, 1988, 1996) o al partido mayoritario (Amorim, Cox y otros, 2003; Cox y McCubbins, 2005) administrar el proceso legislativo. En el análisis legislativo comparado, las diferencias importantes en la organización secuencial del tratamiento legislativo son claves para explicar la sanción de las leyes (Doring, 1991; Huber, 1996). Esto también es cierto en el caso de la Argentina, donde la gran mayoría de los proyectos de ley mueren en la comisión.

Dado que los miembros de cada bloque político tienden a votar en modo similar, es común que quienes se oponen a la sanción de un proyecto de ley particular acusen a sus oponentes de votar acríticamente, calificando así a la disciplina política no como un valor, sino como un remanente autoritario de las autoridades del bloque. Mientras tanto, el disenso debe ejercerse en forma privada y la indisciplina debe ser penalizada públicamente. Por ende, los partidos políticos prefieren resolver sus disputas con discreción, en las reuniones del bloque, y sólo las hacen

5 Vale la pena destacar que cuando esos acuerdos deben ser renegociados en el plenario de la Cámara, lo habitual es solicitar un cuarto intermedio.

públicas cuando está en juego la distribución del poder dentro del partido. En estas pocas oportunidades, las autoridades del bloque explican la decisión colectiva de dar libertad de acción a sus miembros. Como explicara Eduardo Camaño cuando se debatía una modificación a la ley de Convertibilidad (0004-PE-2001, orden del día n° 1829):

SR. EDUARDO OSCAR CAMAÑO. Señor: nuestro bloque dejará en libertad de acción a sus integrantes para que cada uno de ellos emita su voto de la forma en que crea más conveniente. Nuestra posición se funda en varias razones, entre ellas, la necesidad de que esta Cámara sesione y de expresar nuestra buena voluntad en el sentido de que el oficialismo cuente con la oposición para llevar adelante el tratamiento de diferentes iniciativas, pero desde ningún punto de vista dejando de lado la integridad del bloque justicialista. Por tales razones, adelanto que cada uno de los diputados de nuestra bancada habrá de expresar su posición personal en el tratamiento de este proyecto de ley. Esto lo expreso a fin de que no produzcan sorpresas los discursos que se puedan pronunciar (*Diario de Sesiones*, 5ª sesión ordinaria, 5 de febrero de 2001).

Dado que el peronismo debía facilitar el quórum para garantizar que la sesión no fallara, la decisión del bloque de dar libertad de acción a sus miembros permitía negociar con la Alianza para aprobar las leyes pedidas por De La Rúa y a su vez evitar que algunos de sus miembros pagasen el costo político de apoyar al oficialismo. En la mayoría de los casos, este tipo de decisiones estratégicas se toman en reuniones de bloque lejos de la vista de los medios y de los votantes. Estos acuerdos son defendidos en el plenario, a menudo bajo amenaza de retirar el bloque para hacer fracasar la sesión:

SR. CAMAÑO, EDUARDO OSCAR. Lo que pretendo es que, una vez habilitado el tema, nadie intente modificar la decisión que supuestamente acordamos en la Comisión de Labor Parlamentaria [CLP] porque, si eso ocurriera, no habría acuerdo para empezar a sesionar (*Diario de Sesiones*, 22 de marzo de 2001).

Una alta disciplina partidaria en el plenario, por tanto, a menudo refleja reglas parlamentarias que permiten a los partidos eliminar de la agenda aquellos proyectos que dividen al bloque y que son políticamente costosos. Es decir, una alta disciplina partidaria en el plenario de la cámara suele ser resultado de reglas institucionales que permiten la formación

de consensos y el manejo de la agenda legislativa previo al debate público. En consecuencia, para entender la disciplina pública debemos entender primero el proceso de tratamiento, consideración y sanción de proyectos de ley en el Congreso argentino.

LOS PROYECTOS DE LEY EN EL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN

Cada año ingresan en el Congreso aproximadamente 3000 proyectos de ley y alrededor de 7000 proyectos de resolución o declaración. Como muestra la tabla 3.1, el número total de proyectos ingresados ha ido en constante aumento desde 1983, consistente con un contexto electoral crecientemente competitivo y mayores demandas por parte de votantes y grupos de interés.

Del total de proyectos ingresados por mesa de entrada desde el año 1983, poco menos de dos tercios fue propuesto por diputados de los distintos bloques y casi un tercio por senadores. De los 46 965 proyectos de ley ingresados entre 1983 y el 2007, 5% (1982) fueron firmados por el Poder Ejecutivo.⁶ Finalmente, de los casi dos mil proyectos ingresados por el Ejecutivo, el Congreso sancionó alrededor de un 58%.

Tal como ocurre en la gran mayoría de los cuerpos legislativos de las democracias modernas, tan sólo una pequeña fracción de los proyectos ingresados por los diputados y senadores del Congreso llegan a ser discutidos por el plenario de la Cámara. El hecho de que exista un gran número de proyectos que *mueren* en comisión, sin recibir consideración del plenario, es comúnmente utilizado como argumento para criticar la falta de eficiencia del Congreso. Sin embargo, vale la pena considerar qué ocurriría si todos los proyectos presentados al Congreso fueran debatidos por el plenario de las Cámaras. Asumamos por ejemplo que, consistente con las reglas del plenario, se dieran quince minutos al miembro informante de la comisión para defender un proyecto. Consideremos luego que a seis miembros de la Cámara (aproximadamente uno por bloque) se les diera el exiguo tiempo de cinco minutos para defender o atacar los fundamentos del proyecto. Considerando un total de 3000

6 Otros 2397 mensajes del Ejecutivo ingresaron en el Congreso desde 1983, incluyendo decretos administrativos (acuerdos, promociones, tratados), decretos de necesidad y urgencia (DNU), comunicaciones de vetos parciales y totales, etc.

proyectos de ley y 7000 de resolución o declaración que son ingresados cada año, la Cámara de Diputados debería sesionar las veinticuatro horas del día durante trescientos doce días, cada año, para considerar en el plenario todos los proyectos propuestos en el Congreso. Si la Cámara sesionara tan sólo diez horas por día, se necesitarían dos años de debate para considerar todos los proyectos ingresados cada año (sin incluir el tiempo de tratamiento en comisión o la necesidad de dar mayor tiempo de votación a proyectos importantes). Los cuerpos legislativos modernos, por tanto, establecen reglas que delegan poder a las autoridades de la cámara para controlar la agenda de las comisiones y del plenario.

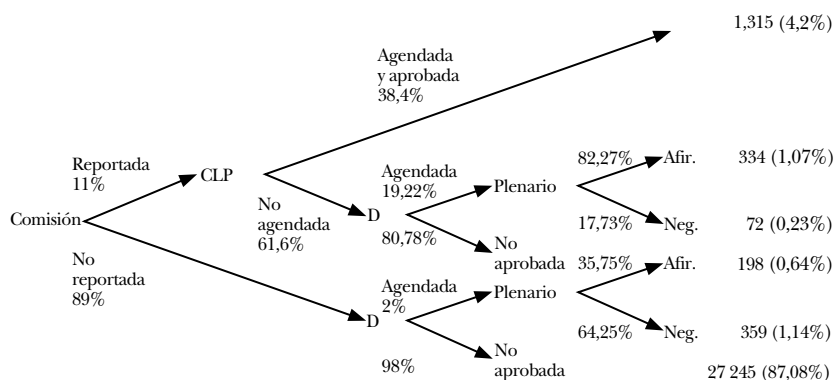
Tabla 3.1. Total de proyectos de ley, y de declaración y resolución ingresados en Diputados y en el Senado de la Nación, Congreso argentino, 1984-2007

Proyectos de ley				Proyectos de declaración y resolución			
Congreso	Cámara de Diputados	Senado	Total	Congreso	Cámara de Diputados	Senado	Total
1983-1985	1817	554	2371	1983-1985	1461	1050	2511
1985-1987	2046	419	2465	1985-1987	3298	935	4233
1987-1989	2236	495	2731	1987-1989	5316	1346	6662
1989-1991	2204	601	2805	1989-1991	6004	2264	8268
1991-1993	2534	636	3170	1991-1993	7316	3306	10 622
1993-1995	2303	883	3186	1993-1995	8349	3689	12 038
1995-1997	2836	936	3772	1995-1997	9639	4714	14 353
1997-1999	3299	1165	4464	1997-1999	8987	4370	13 357
1999-2001	3477	1151	4628	1999-2001	10 535	4300	14 835
2001-2003	3775	1847	5622	2001-2003	8388	5694	14 082
2003-2005	3475	1889	5364	2003-2005	7971	7086	15 057
2005-2007	4075	2312	6387	2005-2007	8286	6050	14 336
1983-2007	34 077	12 888	46 965	1983-2007	85 550	44 804	130 354

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Información Parlamentaria.

Como muestra la figura 3.1, tan sólo un 11 % de los proyectos ingresados en la Cámara de Diputados recibió un dictamen de mayoría en comisión y su consiguiente orden del día para ser puesto a consideración del plenario. Del 11% de proyectos con orden del día, tan sólo un 38% fue incluido en el plan de labor con acuerdo de la CLP y sancionado. El otro 62% de los proyectos con orden del día no fue incluido en el plan de labor por la CLP y, salvo que se presente una moción de preferencia o sobre tablas para forzar su tratamiento en el plenario, caducarán al final del período legislativo. Del 62% de los proyectos con orden del día que no son considerados por la CLP, alrededor de un 19% son agregados al plan de labor mediante mociones de preferencia o sobre tablas. Finalmente, tan sólo el 2% de los proyectos de ley que no tienen dictamen de comisión son agregados a la agenda del plenario mediante mociones.

Figura 3.1. Éxito legislativo en el Congreso argentino, 1984-2007
Organización secuencial del proceso legislativo



Secuencia legislativa, (1) Comisión, (2) CLP, moción pedida por diputado (D), Plenario (afirmativa-negativa). Los totales reportados a la derecha en la figura 3.1 (posibles resultados) omiten el total de legislación que es reportada de comisión y muere sin que medie una moción (Comisión, CLP, D, no aprobada). Esta representa el 5,4% ($0,11 \times 0,616 \times 0,808$) que falta para sumar 100% de los proyectos.

Los datos descriptivos muestran que la gran mayoría de los proyectos que reciben media sanción por parte del plenario de la Cámara de Diputados tienen dictamen de mayoría y fueron agregados al plan de labores por la CLP (por lo general con acuerdo de los líderes de los distintos bloques). La gran mayoría de los proyectos aprobados por Diputados, por lo tanto, fueron insertados en la agenda con acuerdo de los bloques y votados en forma cerrada bajo el art. 152 del Reglamento de la Cámara.⁷

La organización secuencial del proceso legislativo en la Cámara de Diputados, por consiguiente, muestra que el debate en el plenario es decisivo tan sólo para un número pequeño de proyectos de ley. En contraste, la gran mayoría de los proyectos que no reciben media sanción en el plenario son eliminados mucho antes de que la falta de disciplina partidaria se exprese públicamente.

Dado que no podemos observar las preferencias de los legisladores respecto de aquellos proyectos de ley que nunca llegaron al plenario, veamos qué podemos aprender analizando las tasas de sanción de proyectos de los distintos bloques legislativos. Ello nos permitirá entender la organización del Congreso y discutir los méritos de los cinco prejuicios teóricos que se repiten en los circuitos académicos y no académicos.

PREJUICIO N° 1: MAYORÍAS ARROLLADORAS LOS LEGISLADORES QUE NO PERTENECEN AL BLOQUE MAYORITARIO NO PUEDEN APROBAR LEGISLACIÓN

Si los bloques votasen de modo unificado y todas las decisiones fuesen tomadas en el plenario, el modelo de partidos responsables asume que tan sólo la legislación propuesta por el bloque mayoritario debería ser aprobada. A fin de cuentas, ¿cuál sería el motivo por el cual un partido mayoritario acompañaría con sus votos la legislación propuesta por los partidos minoritarios? Por otro lado, la pérdida del estatus mayoritario debería también prevenir la sanción de cualquier legislación, salvo que exista indisciplina partidaria o que existan coaliciones legis-

⁷ Este artículo del reglamento de la Honorable Cámara de Diputados es discutido en detalle en la siguiente sección de este capítulo.

lativas con cierta estabilidad. Por tanto, si (i) todas las decisiones son tomadas en el plenario, (ii) los bloques partidarios son disciplinados y programáticos, y (iii) existe una mayoría partidaria o de coalición en la legislatura, todo proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados debería “pertenecer” (como iniciativa y por su contenido) al bloque mayoritario. De esta caracterización del Congreso surge el prejuicio difundido de que solamente los proyectos presentados por el bloque mayoritario son aprobados. Pero ¿podemos acaso verificar empíricamente que este es el modelo que explica el diseño y sanción de leyes en el Congreso?

Hacia mediados de la década del ochenta, con la expansión del número de democracias presidencialistas que observamos en la tercera ola de democratización, la imagen de partidos disciplinados y programáticos comenzó a resquebrajarse. La respuesta surgida de los círculos académicos fue tratar de explicar la falta de ajuste entre el modelo teórico y los datos empíricos como una falla normativa, una patología de las democracias emergentes que no tienen *partidos como la gente*.

Estas “patologías” legislativas, sin embargo, parecen producir resultados empíricamente predecibles y normativamente interesantes. Veamos, por ejemplo, la información sobre productividad legislativa en el Congreso argentino entre 1984 y 2007. Contrariamente a la creencia difundida de que sólo el partido mayoritario puede aprobar legislación –y el corolario de que sólo se puede aprobar legislación cuando existe una mayoría–, la tabla 3.2 muestra que tanto el gobierno como la oposición son capaces de aprobar legislación. Más aún, el premio legislativo para los partidos que tienen mayoría en la Honorable Cámara de Diputados de la Argentina es moderado, muy inferior al premio de mayoría percibido por el bloque mayoritario en el Congreso de los Estados Unidos.

Como muestra la tabla 3.2, el porcentaje de proyectos con dictámenes de mayoría que fue propuesto por miembros del bloque mayoritario en la Argentina tiene un rango entre 54% (UCR) y 60% (PJ). Es decir, el número de *órdenes del día*⁸ favorables a proyectos iniciados por la oposición generalmente representa entre el 40 y el 62% del total de los proyectos con orden del día.

8 Dictamen de Mayoría que autoriza consideración en el plenario.

Tabla 3.2. Éxito legislativo en comisión, Cámara de Diputados, 1984-2007

Partido controlando la presidencia de la Cámara	Nivel de control del principal bloque en la Cámara	El diputado pertenece al...	Número de proyectos de ley propuestos	Número de proyectos con dictamen de mayoría	Éxito en comisión	Proyectos con dictamen de comisión por bloque
PJ	PJ - Mayoría	PJ	3548	567	16,0%	60,6%
		UCR	1379	140	10,2%	15,0%
		Otros	2932	228	7,8%	24,4%
	PJ - Pluralidad	PJ	4361	685	15,7%	48,7%
		UCR	3596	410	11,4%	29,2%
		Otros	3953	311	7,9%	22,1%
UCR	UCR - Mayoría	PJ	1772	99	5,6%	39,0%
		UCR	822	138	16,8%	54,3%
		Otros	186	17	9,1%	6,7%
	UCR - Pluralidad	PJ	1380	152	11,0%	35,8%
		UCR	1035	164	15,8%	38,6%
		Otros	1189	109	9,2%	25,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Información Parlamentaria.

Es posible, sin embargo, que la oposición tenga capacidad para promover la aprobación de dictámenes en comisión que luego son frenados por la CLP. Efectivamente, la tabla 3.3 muestra que el partido que controla la presidencia de la Cámara de Diputados tiene una tasa de media sanción y sanción de proyectos de ley más alta que los partidos opositores. Sin embargo, vemos que, al igual que en el análisis del éxito legislativo en comisión, el total de proyectos aprobados por los distintos partidos es proporcional al número de bancas controladas por sus miembros.

Como fuera descripto por Mustapic (2002c) y por Calvo y Sagarzazu (2011), existen dos mecanismos principales mediante los cuales los bloques minoritarios pueden mejorar su rendimiento legislativo en el Congreso argentino: (i) el manejo de las reglas del quórum y (ii) la utilización de enmiendas y objeciones para forzar tratamiento de legislación en el plenario, en lugar de facilitar sanción mediante el art. 152 del Reglamento de 2008 (art. 133 del antiguo Reglamento de la Cámara de Diputados). En el primer caso, el del quórum, las reglas estipulan que una mayoría de miembros de la Cámara de Diputados debe estar presente para discutir y aprobar legislación “en mayoría”. En caso de contar con menos de la mitad de los diputados en el plenario, la sesión legislativa fracasa y sólo puede proceder “en minoría”. La amenaza de quórum es la herramienta más importante para obligar al oficialismo a sellar acuerdos en la CLP.

Otra herramienta a disposición de la oposición es el art. 152 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que establece:

Cuando se consideren despachos de Comisión sin disidencias generales y sin observaciones formuladas en el término del art. 113, el presidente lo anunciará así y prescindiéndose de todo debate, se votará sin más trámite. Los dictámenes de proyectos de ley serán tratados en general y en particular en una sola votación que será nominal, salvo pedido expreso de un diputado, para que algún proyecto se trate en particular y no en forma conjunta.

Mediante este artículo, los acuerdos logrados en comisión y no objetado por miembros de los distintos bloques pueden ser aprobados sin (a) gastar el tiempo de debate en el plenario y (b) sin ser sometidos a nuevas enmiendas que reveen el dictamen original. El art. 152, por tanto, permite a los distintos legisladores negociar en comisión distintas modificaciones que son aceptables e intercambiar apoyos. Por consiguiente, una política de vivir y dejar vivir facilita la sanción de proyectos del gobierno y de la oposición que son importantes para la política

local. La falta de debate en el plenario limita los costos políticos de aprobar proyectos de los “otros” bloques y abre espacios de negociación para garantizar el funcionamiento del plenario e incrementar la tasa de éxito legislativo de los representantes.

Tabla 3.3. Éxito legislativo en la Cámara de Diputados, 1984-2007

Partido controlando la presidencia de la Cámara	El legislador pertenece al...	Total de Proyectos de Ley Propuestos	Proyectos con dictamen de Comisión	Proyectos con media sanción	Proyectos con sanción
PJ	PJ	10 612	1450 (13,7%)	733 (6,9%)	343 (3,2%)
	UCR	5076	605 (11,9%)	272 (5,4%)	125 (2,5%)
	Otros	8217	609 (7,4%)	230 (2,8%)	104 (1,3%)
UCR	PJ	3774	269 (7,1%)	109 (2,9%)	75 (2,0%)
	UCR	2557	347 (13,6%)	163 (6,4%)	118 (4,6%)
	Otros	1684	137 (8,1%)	46 (2,7%)	26 (1,5%)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Información Parlamentaria.

Los consensos en el tratamiento y la sanción de legislación, garantizados por la amenaza de negar el quórum, y la consideración *sin debate* de proyectos mediante el art. 152 explican por qué el éxito legislativo en la comisión y el plenario no disminuye cuando se pierde el control mayoritario. De hecho, como muestra la tabla 3.1, la pérdida de control mayoritario conlleva una pequeña disminución del éxito legislativo del partido mayoritario (del 16 al 15,7% cuando el peronismo conserva tan sólo una pluralidad de bancas y del 16,8 al 15,8% cuando la UCR conserva tan sólo una pluralidad de bancas) acompañado por un au-

mento más importante de la tasa de sanción de proyectos propuestos por bloques minoritarios (el éxito en comisión del PJ pasa del 5,6 al 11% cuando la UCR tiene tan sólo una pluralidad de bancas). Es decir, la pérdida de control mayoritario resulta en un aumento en el total de legislación con dictamen de comisión y aprobada en el plenario (Calvo y Sagarzazu, 2011). Estos resultados, por tanto, nos obligan a discutir otro prejuicio habitualmente repetido en circuitos académicos y no académicos:

PREJUICIO N° 2: BLOQUEO LEGISLATIVO

LA PÉRDIDA DE CONTROL MAYORITARIO TORNA IMPOSIBLE

LA APROBACIÓN DE DICTÁMENES EN LAS COMISIONES PERMANENTES Y DE SANCIÓN EN EL PLENARIO

Como resultado de las reglas que manejan el quórum y la sanción de legislación mediante el art. 152, la pérdida de control mayoritario en el Congreso argentino resulta en un moderado aumento en el total de legislación sancionado, acompañado por un cambio en el origen partidario de los proyectos de ley que reciben media sanción.

Más importante, como muestra la figura 3.2, la pérdida de control mayoritario (representado por las áreas sombradas) no conlleva una caída en la tasa de sanción de leyes. En la figura 3.2, el eje horizontal muestra la tasa de sanción para los distintos períodos legislativos entre 1984 y 2007, y el eje vertical muestra la tasa de sanción de legislación iniciada en la Cámara de Diputados en tres instancias críticas: aprobación en comisión (legislación con dictamen de mayoría), en el plenario de la Cámara de Diputados (media sanción) y en el plenario del Senado (sanción). Como muestra la figura 3.1, existe poca relación entre el nivel de control mayoritario en la Cámara de Diputados y el éxito legislativo en cada una de las distintas etapas.

Es decir, como vemos en las tablas 3.2 y 3.3, y asimismo en la figura 3.2:

1. la tasa de sanción de iniciativas propuestas por los legisladores del partido mayoritario es sólo moderadamente más elevada que las de la oposición;
2. el porcentaje de legislación aprobada por los distintos bloques es aproximadamente proporcional al número de legisladores en el bloque; y, finalmente,

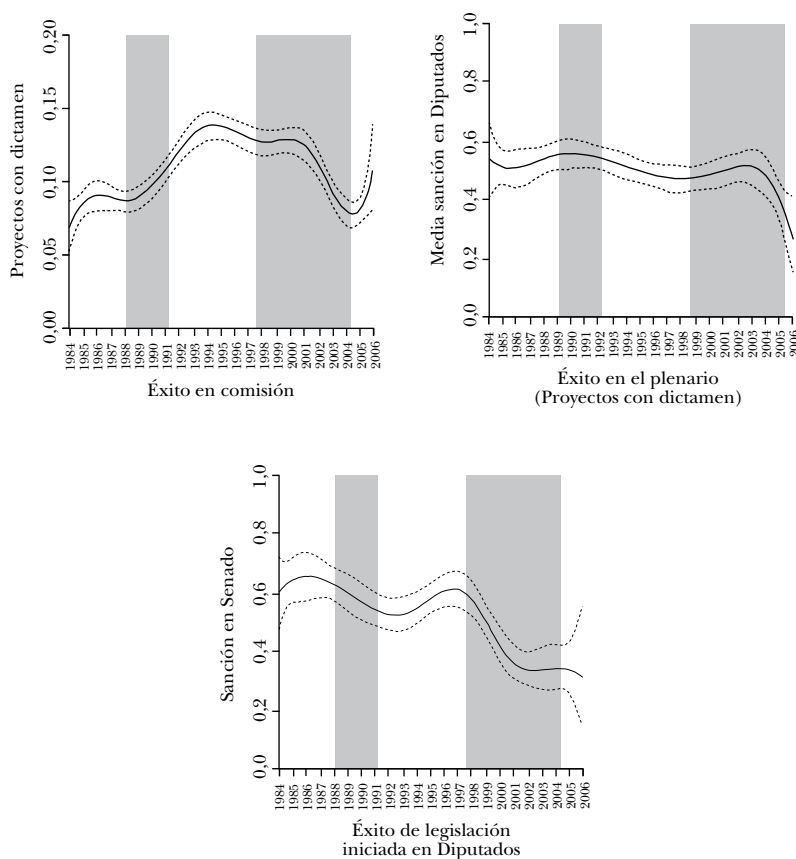
3. la pérdida de control mayoritario no resulta en bloqueo legislativo, sino en un ligero incremento en la tasa de sanción de leyes.⁹

Si el éxito legislativo del bloque mayoritario no cae dramáticamente cuando se pierde la mayoría legislativa, y si la tasa de sanción legislativa de los bloques minoritarios es proporcional a su peso legislativo, ¿por qué existe la percepción de que sólo los proyectos del partido mayoritario son aprobados o se piensa que la pérdida de mayorías legislativas resulta en bloqueo permanente? Parte de estos motivos son resultado del modo en que los diputados y los votantes buscan explicar qué proyectos son sancionados. Desde el punto de vista del diputado, argumentar que el proyecto propio era poco importante y que por esa misma razón no fue considerado por la comisión es costoso a nivel político. Para él tiene más sentido pregonar que su proyecto fue “liquidado”, ya sea por el partido mayoritario o por la oposición, y proclamar los resultados positivos que hubiera traído de haber sido legislado. Dado que los votantes no tienen oportunidad de observar el estado del mundo donde esa legislación podría haber sido sancionada, las “virtudes” del proyecto no pueden ser verificadas y se constituyen en material de campaña política. Desde el punto de vista del diputado oficialista, la acusación de “bloqueo” legislativo también busca obtener réditos electorales y, a su vez, presionar a los bloques opositores cuando se negocian espacios de poder dentro del cuerpo legislativo.

Desde la perspectiva de los votantes, sin embargo, la falta de información sobre los mecanismos que explican la organización secuencial de la sanción de leyes no permite evaluar cuán apropiado es que un proyecto muera antes de ser debatido en el plenario. Dado que los votantes no participan del trabajo legislativo, utilizan las declaraciones de los miembros del Congreso para actualizar sus creencias sobre el estado del mundo legislativo. Dado que la información declarada por los actores políticos refiere principalmente a los determinantes del fracaso de sanción gracias a la intervención de los otros políticos en la Cámara, la información sobre la imposibilidad de aprobar legislación es interpretada como una falla política que delata el bajo rendimiento del político *propio* y la mala voluntad del político *ajeno*.

9 Estos resultados son consistentes con el análisis de la sanción legislativa en los Estados Unidos (Mayhew, 1991).

Figura 3.2. Éxito legislativo en comisión, en Diputados (media sanción) y en el Senado (sanción), Congreso argentino, 1984-2006
(Las áreas sombreadas describen períodos en los cuales el bloque más numeroso tiene menos del 50% de las bancas)



Modelo General Lineal (familia binomial, *link* logístico) con splines ($k=10$), describiendo la probabilidad no lineal de éxito legislativo en comisión, en el plenario de la cámara de Diputados y en el plenario del Senado. Sólo se incluyen proyectos de ley. Intervalos de confianza al 95%. El eje horizontal describe cada uno de los períodos legislativos en el Congreso argentino. El eje vertical describe la tasa de aprobación de legislación en cada etapa legislativa.

1. El problema es que los políticos no hacen lo que la gente quiere.
2. El problema es que los políticos no quieren ponerse de acuerdo.
3. El problema es que los diputados votan cualquier cosa sin siquiera leer lo que están votando.
4. El problema es que el diputado vota de acuerdo con lo que le pide [...] [completar con alguna de las siguientes opciones: el presidente, el gobernador, su líder de bloque, *Clarín*, *La Nación*, 6, 7, 8, el FMI, etc.].¹⁰

PREJUICIO N° 3: FALTA DE PODER

EL CONGRESO NO TIENE INTERÉS, CAPACIDAD NI AUTORIDAD PARA LIMITAR EL PODER DEL EJECUTIVO

Los problemas en la atribución de responsabilidad política a los miembros del Congreso nos llevan a un tercer prejuicio, muy difundido en los medios académicos y no académicos: el Congreso es “la escribanía de la casa de gobierno”, como afirmara Julio César Strassera al denunciar la no sanción en tiempo y forma de la reforma de la ley penal (lo cual permitió la excarcelación de un número de funcionarios civiles y militares acusados de desaparición forzosa, tortura y otros crímenes cometidos durante la última dictadura militar).¹¹

La crítica al Congreso como una institución que no puede o a la que no le interesa limitar el poder del Ejecutivo se expresa de dos maneras distintas: (i) los políticos aprueban la legislación tal como fue enviada por el Poder Ejecutivo (falta de enmiendas) y (ii) los políticos aprueban toda legislación enviada por el Poder Ejecutivo (sanción acrítica).

10 Sobre un excelente análisis de la atribución de responsabilidad, véase Alcañiz y Hellwig (2011).

11 El fiscal Strassera no explicó por qué ser la escribanía del Ejecutivo llevaría a que el Congreso no apruebe una reforma judicial que en su momento era apoyada también por el presidente. Tendríamos que asumir que el fiscal Strassera presumía que si esta iniciativa hubiera sido ingresada por el Ejecutivo se habría aprobado en tiempo y forma, criticando al Congreso no sólo por su incapacidad para limitar el poder del Ejecutivo (prejuicio n° 3) sino también por aprobar únicamente los proyectos ingresados por el Ejecutivo (prejuicio n° 4).

La primera crítica, que señala la incapacidad para enmendar o corregir la legislación propuesta por el Ejecutivo, es predicada tanto en las diferencias en el nivel de profesionalización de cada institución (diferencias en el capital técnico del que disponen el Ejecutivo y el Congreso) como en la falta de voluntad política para cambiar los proyectos del Ejecutivo.

Pero veamos qué nos dicen los datos sobre el número de enmiendas propuestas a los proyectos del Ejecutivo. La tabla 3.4 muestra que alrededor del 35% de los proyectos ingresados en la Cámara de Diputados fueron enmendados. Dado que la Cámara de Diputados en promedio ha aprobado alrededor del 50% de los proyectos ingresados por el Ejecutivo, se comprueba que la mayoría de los proyectos que recibieron media sanción fueron a su vez modificados o enmendados.

Más importante aún, los datos muestran que existe una notable diversidad en las áreas o jurisdicciones en las cuales se modifican los proyectos. Por ejemplo, la tabla 3.4 muestra que tan sólo el 15% de los proyectos de ley confirmado por el ministro de Defensa fueron a su vez modificados en la Cámara de Diputados. Por el contrario, el 45% de los proyectos confirmados por el ministro de Economía fueron modificados en Diputados. Ello se debe a que la gran mayoría de los proyectos confirmados por el ministro de Defensa reflejan proyectos con mayores restricciones internacionales (tratados). Mientras tanto, en las áreas de Economía, Educación, Salud y Trabajo, las tasas de enmiendas son considerablemente más altas.

Así como no es cierto que el Congreso apruebe sin modificaciones los proyectos aprobados por el Ejecutivo, tampoco es cierto que la tasa de sanción de proyectos sea particularmente alta. De hecho, como muestra Sebastián Saiegh en trabajos recientes, la Argentina tiene una tasa de sanción de proyectos del Ejecutivo que está por debajo de la media de América Latina y de los principales países presidenciales y federales en nuestro continente: Brasil, los Estados Unidos y México (Saiegh, 2009, 2010 y 2011).

Tabla 3.4. Legislación del Ejecutivo con enmiendas, 1984-2007

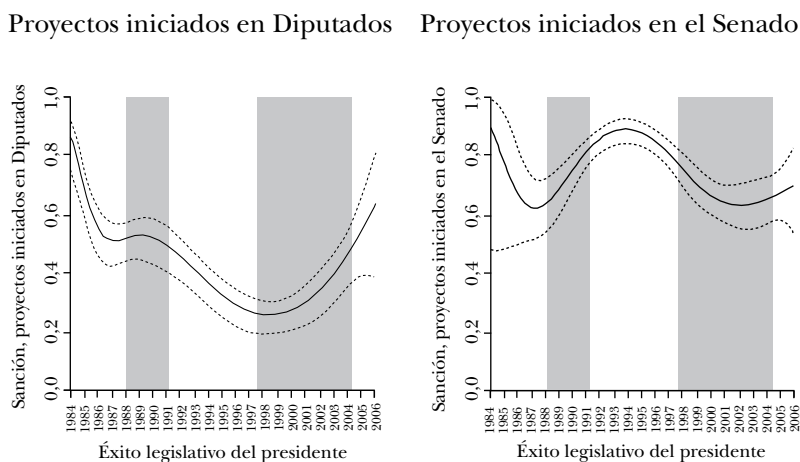
	Diputados			Senado		
Ministro cofirmante	Sin enmiendas	Con enmiendas	Total en Diputados	Sin enmiendas	Con enmiendas	Total en Senado
Defensa	28 (84,85%)	5 (15,15%)	33 (100%)	7 (70%)	3 (30%)	10 (100%)
Economía	126 (54,08%)	107 (45,92%)	233 (100%)	75 (78,13%)	21 (21,88%)	96 (100%)
Educación	145 (75,92%)	46 (24,08%)	191 (100%)	209 (94,57%)	12 (5,43%)	221 (100%)
Interior	70 (58,82%)	49 (41,18%)	119 (100%)	25 (60,98%)	16 (39,02%)	41 (100%)
Jefe de Gabinete	120 (62,18%)	73 (37,82%)	193 (100%)	284 (84,02%)	54 (15,98%)	338 (100%)
Justicia	14 (87,5%)	2 (12,5%)	16 (100%)	10 (45,45%)	12 (54,55%)	22 (100%)
Obras Públicas	2 (33,33%)	4 (66,67%)	6 (100%)	184 (96,84%)	6 (3,16%)	190 (100%)
Relaciones Internacionales	49 (89,09%)	6 (10,91%)	55 (100%)	38 (90,48%)	4 (9,52%)	42 (100%)
Salud	21 (61,76%)	13 (38,24%)	34 (100%)	3 (30%)	7 (70%)	10 (100%)
Seguridad Social	7 (70%)	3 (30%)	10 (100%)	11 (68,75%)	5 (31,25%)	16 (100%)
Trabajo	29 (54,72%)	24 (45,28%)	53 (100%)	8 (57,14%)	6 (42,86%)	14 (100%)
Otras	33 (78,57%)	9 (21,43%)	42 (100%)	8 (57,14%)	6 (42,86%)	14 (100%)
Total	644 (65,38%)	341 (34,62%)	985 (100%)	854 (85,4%)	146 (14,6%)	1000 (100%)

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Información Parlamentaria.

Una mirada a las tasas de media sanción en la Argentina entre 1984 y 2007 resultará ilustrativa. Como muestra la figura 3.3, la tasa de media sanción de legislación propuesta por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados es baja, por debajo del 50% para el período comprendido entre fines de los años ochenta y principios de los noventa. Si bien durante los primeros tres años posteriores a la transición democrática las tasas de éxito legislativo eran comparables a las observadas en Brasil, los Estados Unidos y México, la Cámara de Diputados ha sido relativamente hostil a las iniciativas del Ejecutivo. Sumado a que alrededor de un tercio de la legislación ingresada en Diputados ha sido modificada, el resultado es que la gran mayoría de la legislación propuesta por el Ejecutivo ha sido enmendada o rechazada por la Cámara de Diputados. Mucho menos reticente a dar media sanción sin modificaciones ha sido el Senado, que habitualmente otorga media sanción a entre el 60 y el 80% de la legislación propuesta, lo cual lo pone más a tono con las tasas observadas en los otros federalismos de las Américas.

Figura 3.3. Probabilidad de sanción de proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo, Congreso argentino, 1984-2006

(El área sombreada describe períodos en los cuales el oficialismo no tiene mayoría en Diputados)



Modelo General Lineal (familia binomial, *link* logístico) con splines ($k=7$), describe la tasa de éxito legislativo (sanción). El eje horizontal describe cada uno de los períodos legislativos en el Congreso argentino. El eje vertical describe la tasa de aprobación de legislación en cada Cámara.

PREJUICIO N° 4: IMPRODUCTIVO**LA GRAN MAYORÍA DE LA LEGISLACIÓN APROBADA****POR EL CONGRESO HA SIDO PROPUESTA POR EL EJECUTIVO**

Otro prejuicio muy difundido es que la gran mayoría de la legislación aprobada por el Congreso ha sido propuesta por el Ejecutivo. Pero ¿se sostiene este prejuicio cuando analizamos los datos de sanción de ambas Cámaras?

Entre 1983 y 2007 el Congreso argentino sancionó 2805 leyes, de las cuales 1165 fueron propuestas por el Poder Ejecutivo (41%) en tanto que las 1640 restantes fueron ingresadas por los legisladores (59%). Del total de 1640 leyes propuestas y aprobadas por los miembros del Congreso, 659 fueron proyectos ingresados por Senadores y 984 por Diputados.

Pero, si casi el 60% de la legislación sancionada fue propuesta por los legisladores, ¿por qué se piensa que la mayor parte de la legislación sancionada fue ingresada por el Poder Ejecutivo?

En primer lugar, la legislación propuesta por el presidente tiene en general más visibilidad. Ello se debe a que la legislación importante del partido mayoritario es a menudo ingresada por el presidente, pero también a que la legislación iniciada por el presidente se transforma en punto focal del conflicto político. Y eso es porque la legislación propuesta por el presidente no está sujeta al mismo tipo de negociación que existe en la formación de consensos de legislación propuesta por los representantes. Es decir, si bien hay una política de *vivir y dejar vivir* respecto de los proyectos de los legisladores de los distintos partidos, es muy raro que un proyecto del Ejecutivo que esté en condiciones de ser aprobado no termine siendo discutido en el plenario de la Cámara.

¿Es posible afirmar entonces que, si bien el Congreso sanciona menos legislación del Ejecutivo y más legislación del Legislativo, la legislación más importante viene del Ejecutivo? Una parte esencial de toda futura agenda de investigación sobre el Congreso argentino, central para contestar esta pregunta, radica en poder definir qué significa que una ley es importante.¹²

12 Algunas opciones para medir el nivel de importancia son: analizar el número de veces que una ley es referenciada por otras leyes, utilizar encuestas entre expertos y medir el grado de cobertura que supone.

PREJUICIO N° 5: DISCIPLINA EXTREMA**LOS LÍDERES DEL PARTIDO MAYORITARIO PUEDEN APROBAR****CUALQUIER PROYECTO DE SU INTERÉS DADO QUE LOS LEGISLADORES****NO SE ATREVEN A HABLAR NI VOTAR EN CONTRA DE SU BLOQUE**

Dado que ya he mostrado que el partido mayoritario no tiene absoluta discrecionalidad para aprobar legislación y que la indisciplina partidaria no puede ser observada en el plenario de la Cámara, sino que debe ser mostrada en instancias anteriores, lo único que falta mostrar es que las autoridades del bloque no tienen tanta discrecionalidad como se afirma. Una forma de medir el poder de las autoridades de comisión, de bloque, y de las distintas cámaras es analizar el éxito legislativo de estos legisladores. Como demostraran Calvo y Tow (2009), la tasa de éxito legislativo de las autoridades de las Cámaras es moderadamente superior a las de los otros legisladores. Sin embargo, los resultados también muestran que las ventajas comparativas que tienen las autoridades de las Cámaras disminuyen rápidamente en aquellas jurisdicciones que no están bajo su control (múltiples comisiones, múltiples instancias de evaluación y sanción).

EL CONGRESO COMO UNA INSTITUCIÓN EN CONSTRUCCIÓN:**¿QUÉ REFORMAR?**

En las páginas anteriores intenté refutar cinco prejuicios teóricos que caracterizan el estudio del Congreso argentino. Esos prejuicios, como fue argumentado en la introducción, son costosos tanto en términos teóricos como prácticos, dado que inhiben una discusión seria sobre los cambios institucionales requeridos. En efecto, si los problemas del Congreso argentino estuvieran relacionados con la imposibilidad de los bloques minoritarios de aprobar legislación (prejuicio n° 1), una propuesta de reforma debería incentivar la formación de consensos y la colaboración legislativa. Sin embargo, tanto el trabajo en comisión como en el plenario de la Cámara tienden a enmarcarse en una política de consenso y negociación intra e interbloques.

Por otro lado, si los problemas del Congreso estuvieran ligados a la imposibilidad de aprobar legislación cuando el bloque más numeroso queda “en minoría” (prejuicio n° 2), sería importante reforzar los mecanismos de control de agenda de la presidencia de las Cámaras. Sin embargo, la producción legislativa no disminuye cuando se pierde control de la mayoría.

Si el problema fuera la inhabilidad o incapacidad del Congreso para enmendar las propuestas del Ejecutivo (prejuicio n° 3), las reformas políticas deberían orientarse a prevenir la consideración de legislación enviada por el presidente de la nación que no haya obtenido previamente un dictamen de comisión (por ejemplo, habría que limitar el uso de mociones sobre tablas que permite el tratamiento de una ley en el plenario sin previa discusión en las comisiones). Sin embargo, como ya he mostrado, la mayoría de la legislación presentada por el presidente sigue este tratamiento legislativo ordinario, siendo considerada y enmendada en las comisiones permanentes.

Dado que tanto Diputados como Senadores son autores de una gran mayoría de las propuestas ingresadas por mesa de entrada, no son necesarias reformas que aumenten la productividad de los legisladores. Ello, por supuesto, no nos dice mucho sobre la calidad de dichas propuestas, las cuales a menudo presentan fallas legales y técnicas que las descalifican antes de ser consideradas en comisión.

Finalmente, dado que no es cierto que la gran mayoría de la legislación aprobada sea “forzada” por las autoridades del Congreso utilizando disciplinadas mayorías (prejuicio n° 5), tampoco es cierto que sean necesarias medidas que garanticen una mayor autonomía a los legisladores en el plenario de la Cámara. Pero, entonces, ¿qué reformas son realmente necesarias? Así como la organización secuencial de la actividad legislativa torna invisibles muchos de los mecanismos de consenso y control que existen en el Congreso, la falta de información sobre el proceso legislativo dificulta una discusión seria de aquellos cambios que son realmente necesarios.

A mi juicio, los problemas centrales de la actividad legislativa en el Congreso argentino no responden a problemas de distribución del poder político interno, sino a problemas de información y coordinación que no han sido suficientemente explorados. Ello se refleja en dos áreas principales: (i) dificultades en la producción de información que facilite el proceso de producción y modificación de leyes; y (ii) dificultades en la coordinación de información legal y técnica con el Ejecutivo. Estas dos áreas de desarrollo institucional son centrales y merecen mayor atención que la que han recibido hasta ahora, puesto que afectan el trabajo de los legisladores en comisión, las decisiones de agenda legislativa en la CLP y la coordinación política con el Ejecutivo. Para modificar estos problemas, el primer paso sería la necesaria racionalización del sistema de comisiones permanentes y la elaboración de instancias de colaboración legislativa entre el Ejecutivo y el Congreso.

RACIONALIZACIÓN DEL NÚMERO DE COMISIONES PERMANENTES

En un texto reciente, Jones, Saiegh y otros (2002) mostraron que la tasa de reelección de diputados en el Congreso argentino se encontraba muy por debajo de la observada en la mayoría de los presidencialismos del mundo. En efecto, el 80% de los legisladores en la Argentina son elegidos por un solo término. La consecuencia de esta baja tasa de reelección, argumentaron, es una limitada profesionalización legislativa y mayores costos de transacción intertemporales en la producción de leyes.¹³ Los resultados descriptos por estos autores coinciden con las investigaciones de un número de investigadores, que en años recientes han notado una alta rotación en la designación de cargos y una alta inestabilidad en las reglas de gran cantidad de instituciones en la República Argentina (Levitsky y Murillo, 2005; Acuña, 2006; Spiller y Tommasi, 2007).

Sin embargo, estos bajos niveles de profesionalización legislativa también tienen consecuencias institucionales a las cuales se les ha prestado poca atención. A partir de 1983, como consecuencia de la alta rotación de los legisladores, la mayor fragmentación legislativa y la necesidad de acomodar nuevos acuerdos entre bloques, los cambios en el reglamento de ambas Cámaras han aumentado (i) el número de comisiones permanentes, (iii) el número de comisiones en las cuales participa cada legislador, y (iii) el número total de miembros de cada comisión. El resultado es la proliferación de comisiones cuyas jurisdicciones se superponen, legisladores con menor grado de especialización y comisiones numerosas que tienen carácter cuasi plenario en lugar de constituirse en un espacio para *trabajar* sobre los proyectos legislativos.

Entre 1983 y 2007 se duplicó el número de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados, llegando a un total de 45. Gran parte de estas comisiones fueron creadas por razones políticas, para acomodar necesidades de distribución de presidencias de comisión en un Congreso con un mayor número de bloques. Como declarara en el plenario de la Cámara el diputado Camaño al solicitar una ampliación en el número de comisiones en 1998:

13 Un fenómeno similar ya había sido notado en México, un país que desde la revolución de 1910 y la posterior institucionalización de su sistema político prohíbe la reelección de sus miembros. Como señalara un conocido político mexicano, una vez que los diputados han descubierto dónde queda el baño, su mandato ha terminado.

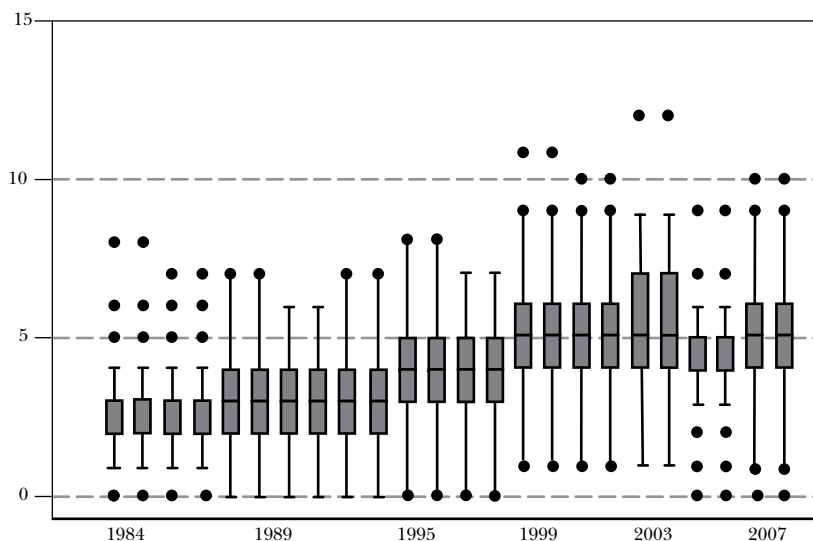
SR. CAMAÑO. Señor: solicito el tratamiento sobre tablas del proyecto de resolución del señor diputado Roggero y otros, contenido en el expediente 21-D-98, por el que se amplía el número de miembros de las comisiones permanentes de la Cámara. *La intención es aumentar en dos vocales la integración de cada una de las comisiones, a fin de dar cumplimiento a compromisos políticos.* También quiero adelantar que voy a solicitar una moción de preferencia para el próximo miércoles, a fin de que se trate, sin despacho de comisión, un proyecto de resolución cuya elaboración se está analizando entre las distintas bancadas sobre la creación de cuatro nuevas comisiones cuyos nombres serían los siguientes: Seguridad Interior, Defensa del Consumidor, Pequeñas y Medianas Empresas y Libertad de Expresión. Durante la semana desarrollaremos la idea y el próximo miércoles propondremos su aprobación (diputado Camaño, *Diario de Sesiones*, 1998).

Acompañando el incremento en el número de comisiones, también observamos un aumento en las demandas legislativas hacia esas comisiones. Entre 1983 y 2007 la mediana de comisiones en las cuales participan los diputados aumentó de 2 a 5 (un 250%). Dado que los diputados tienen que dividir su tiempo entre el trabajo en comisión, la participación en el plenario y el trabajo político, su participación activa en cinco o más comisiones permanentes impide una mayor especialización legislativa y limita el tiempo que pueden dedicar a estudiar proyectos que deben reportar ante sus bloques y ante la cámara en su conjunto.

En efecto, el modelo informativo de organización legislativa (Krehbiel, 1986, 1990, 1991, 1996) presume que las comisiones no son tan sólo una arena para la negociación política, sino también un espacio donde se resuelven cuellos de botella técnicos y problemas de eficiencia legislativa. En efecto, el Congreso delega en los miembros de las comisiones permanentes la evaluación de proyectos, presumiendo que se especializan en esos temas. El hecho de que en la Argentina los diputados participen en un gran número de comisiones licúa los aspectos informativos de la negociación en comisión.

El resultado de estos cambios ha sido un significativo incremento en el número de decisiones técnicas y políticas a cargo de los asesores de comisión, quienes se transforman así de facto en legisladores de primera instancia.

Figura 3.4. Número de comisiones en las que participan los diputados de la nación (diagrama de cajas)

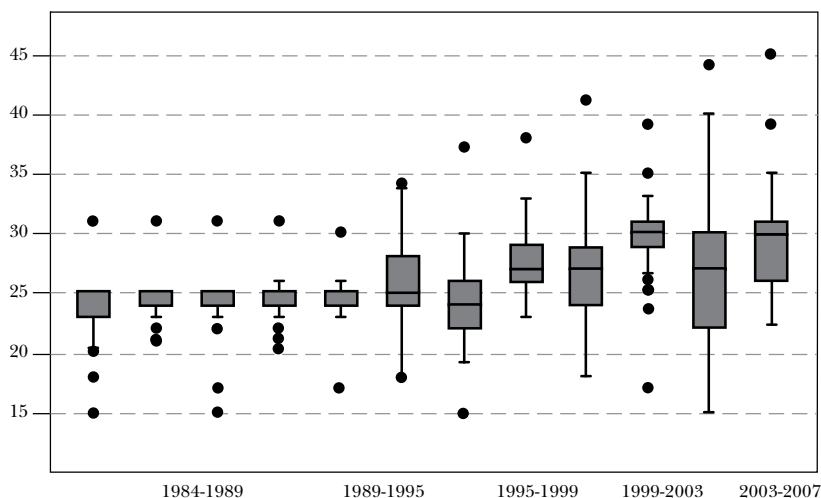


El eje horizontal describe cada uno de los períodos legislativos en el Congreso argentino. El eje vertical describe el número de comisiones en las que participan los diputados. La línea sólida en el interior del diagrama de cajas describe el número mediano de comisiones por legislador, que aumentó de 2 a 5 entre 1984 y 2007.

El resultado de estos cambios ha sido un significativo incremento en el número de decisiones técnicas y políticas a cargo de los asesores de comisión, quienes se transforman así de facto en legisladores de primera instancia.

El aumento en la cantidad de comisiones permanentes ha sido acompañado por un aumento en el número total de miembros de cada comisión. En la actualidad las comisiones permanentes tienen casi un 20% más de miembros, como se muestra en la figura 3.5.

Figura 3.5. Número total de miembros de comisión (diagrama de cajas)



El eje horizontal describe cada uno de los períodos legislativos en el Congreso argentino. El eje vertical describe el número total de miembros de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados. La línea sólida en el interior del diagrama de cajas describe el número mediano de miembros de comisión, que aumenta de 23 a 30 entre 1984 y 2007.

Así como el aumento en el número de comisiones a las cuales son asignados los diputados disminuye el capital técnico del Poder Legislativo, el aumento en el número total de miembros transforma cada comisión en un pequeño plenario de la Cámara. El aumento en el número de miembros en cada comisión, por tanto, cambia la dinámica de trabajo interna, dificultando el debate técnico y facilitando la toma de posiciones políticas (*posturing*).

Por lo anteriormente expuesto, se va tornando cada vez más importante una racionalización del sistema de comisiones, tanto para reducir el número total de comisiones como para reducir el número total de miembros que participan de cada comisión y, finalmente, el número de comisiones de las cuales participa cada uno de los representantes. Sin una racionalización del sistema de comisiones, la consideración, modificación y sanción de legislación es excesivamente costosa y técnicamente limitada. El Congreso dio un paso en esta dirección en el año 2005, cuando redujo el número de giros de comisión a un máximo de 2 (o 3, si una de las comisiones que trataban un proyecto era la de Presupuesto). La reducción de giros de comisión facilita el tratamiento en comisión, aun cuando no resuelve los problemas de profesionalización legislativa ya descriptos.

DIVISIÓN DE PODERES Y COLABORACIÓN LEGISLATIVA

Otra área en la cual el Congreso argentino enfrenta déficits importantes es la de coordinación con los ministerios del Poder Ejecutivo nacional. Si bien el diseño constitucional de la nación argentina presume una clara división de poderes entre el presidente y el Congreso, ello no implica que ambos cuerpos no puedan colaborar en la producción de información necesaria para elaborar o evaluar proyectos de ley. En efecto, si bien cada institución puede decidir por separado sobre los méritos de las distintas iniciativas, ello no quiere decir que deban hacerlo aisladamente.

Dado que existen diferencias importantes en el capital técnico y los recursos de que disponen el Ejecutivo y el Congreso, ambos tienen distinta capacidad para considerar, aprobar o vetar las propuestas legislativas. Estas diferencias de capital operativo y personal técnico le otorgan al Ejecutivo un mayor control político y técnico sobre la legislación propuesta.

Muchos especialistas tienden a considerar que, dado que el Ejecutivo tiene mayores recursos que el Legislativo, estas asimetrías constituyen una ventaja estratégica para dirimir conflictos entre ambos cuerpos. Sin embargo, las consecuencias negativas de la falta de capacidad técnica no se limitan al tratamiento, la consideración y la sanción de los proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo. Las diferencias de capital técnico son un problema que a su vez limita el diseño de proyectos por parte de los legisladores, quienes por lo general no pueden acceder fácilmente a los recursos con los que cuenta el Ejecutivo nacional.

Algunas opciones para lidiar con estas diferencias son una mayor inversión institucional en recursos humanos y el desarrollo de acuerdos que permitan compartir recursos escasos al Congreso y al Ejecutivo. Es decir: antes que desarrollar un cuerpo profesional paralelo en las distintas jurisdicciones cabría buscar una mayor integración burocrática entre ambos poderes. Para ello es necesario entender que las necesidades técnicas, burocráticas y de información no son muy distintas para ambos, aun cuando las decisiones políticas que toman sus miembros sean distintas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Más allá de las modificaciones administrativas, técnicas y políticas que deben implementar los miembros del Congreso, existen déficits de representación externos al Congreso que también condicionan la elabora-

ción y la sanción de leyes. Tal como se ha mostrado en los otros capítulos de este volumen, los déficits en la organización de los partidos políticos, la justicia, el Ejecutivo, las asociaciones de interés y la organización burocrática del Estado y del federalismo electoral argentino definen el universo de incentivos políticos y limitaciones que explican el tipo de iniciativas propuestas y las prioridades políticas que facilitan el tratamiento y la sanción de las leyes.

Como anticipamos en la introducción, la Argentina enfrenta déficits institucionales importantes. Estos déficits son acentuados por una alta inestabilidad de sus actores y organizaciones, una alta fragmentación partidaria, una visión cortoplacista en la implementación de políticas públicas e importantes tensiones entre la orientación nacional y local de sus organizaciones provinciales y nacionales. Estos déficits en el diseño y la implementación de la política pública se encuentran también presentes en el contenido de los proyectos de ley propuestos en el Congreso. Sin embargo, el mejoramiento del contenido de dichos proyectos sólo podría provenir de un cambio en el tipo de demandas políticas de los votantes y los partidos a nivel provincial y nacional.

El Congreso, por su parte, debe tratar de proveer el soporte técnico y el apoyo político necesarios para la elaboración de políticas públicas más robustas y la formación de consensos políticos. Como he mostrado en este trabajo, el Congreso posee una cultura institucional que facilita la formación de consensos pero, a su vez, padece un déficit en el capital humano requerido para cumplir sus objetivos.

Aun cuando es una de las instituciones democráticas que enfrenta mayores déficits de legitimidad, el Congreso argentino es también una de las instituciones con reglas de juego más estables. En efecto, si bien desde 1983 venimos viendo cambios significativos en las reglas electorales provinciales y nacionales, en los articulados de la mayoría de las constituciones provinciales y en la Constitución nacional, en el tamaño y la composición de la Corte Suprema, en la organización de los ministerios y entes autárquicos del Ejecutivo, y en la relación entre la nación y las provincias, el Congreso argentino sólo ha introducido cambios sustantivos en el número y la composición de las comisiones permanentes.¹⁴ La alta estabilidad institucional ha sido también acompañada por una

14 Por supuesto que también ha aumentado el número de senadores en un tercio para acomodar la reforma constitucional de 1994. Sin embargo, este cambio no alteró sustantivamente ninguna de las reglas internas de la Cámara.

tendencia constante a la formación de consensos, tanto en la toma de decisiones procedimentales como en la consideración, la modificación y la sanción de las leyes.

Como muestro en este trabajo, existe una diferencia importante entre la percepción pública y el desarrollo de la actividad legislativa en el Congreso. Esta diferencia se explica diciendo que los réditos legislativos son capitalizados por los actores políticos mientras que los costos son socializados por la institución. El resultado es una institución sin defensores, a la que acusan de ser demasiado permisiva con el Ejecutivo, por un lado, y fuente de bloqueo permanente, por el otro; es decir que se la acusa de ser incapaz de aprobar legislación y simultáneamente de aprobar a ciegas las propuestas de sus autoridades. Sin embargo, estos déficits de legitimidad son difícilmente subsanables mediante reformas administrativas y políticas.

Más productivo que resolver estos problemas de percepción pública, por tanto, es abocarse a resolver problemas más inmediatos que afectan la calidad y el contenido de la labor legislativa. En particular, los déficits en el trabajo legislativo que resultan de una excesiva proliferación de comisiones permanentes, del excesivo número de miembros en cada comisión, y de la falta de apoyo técnico, legal y político para la elaboración, la modificación y la sanción de las leyes. Para poder resolver los cuellos de botella técnicos y políticos en el tratamiento de los proyectos de ley es necesario racionalizar el trabajo en las comisiones permanentes y tender lazos operativos con el Ejecutivo, a fin de poder compartir los recursos disponibles e invertir recursos escasos en áreas estratégicas.

4. La lógica político-institucional del Poder Judicial en la Argentina

*Martín Böhmer**

INTRODUCCIÓN

Desde el fin de la última dictadura, el Poder Judicial en la Argentina ha tomado un protagonismo inédito. Cada vez más nos acercamos a aquellos países en los cuales toda cuestión pública importante termina en los tribunales. Alarmados, los actores políticos han advertido este fenómeno y utilizan despectivamente los conceptos de “judicialización de la política” y “politización de la justicia” para intentar poner coto a un Poder Judicial que ha dejado atrás su rol pretendidamente aséptico, al que difícilmente volverá.

El protagonismo del Poder Judicial no es un evento caprichoso. Está vinculado con nuestra reciente historia política y con la particular forma que la Argentina eligió para trazar su ingreso a la democracia constitucional luego de un evento inédito de violaciones masivas a los derechos humanos. En esa decisión, el derecho al debido proceso, el clamor por el cumplimiento de la ley y el rol clave de la Constitución y del derecho internacional de los derechos humanos colocaron a los jueces como actores fundamentales del proceso político.

Pero esta nueva etapa no ha sido un simple ajuste en la práctica institucional del Poder Judicial. La democracia constitucional ha reconfigurado también radicalmente las formas de la política argentina y en particular los acuerdos centenarios con los actores judiciales. En efecto, acostumbrados a la tranquila aplicación de los códigos y a desentenderse de los vaivenes de la política, los actores judiciales se encuentran aún encandilados por las luces de escena a las que los someten las nuevas prácticas de la política argentina. Llamados a terciar en complejos conflictos sociales e institucionales, carecen del entrenamiento, del lenguaje y de los procesos necesarios para dar respuestas eficaces a tal desafío. El

* Universidad de San Andrés.

Poder Judicial nunca se caracteriza (y tal vez no debe caracterizarse) por la velocidad con la que se ajusta a los cambios. Sin embargo, en el contexto actual el temor a que esta falta de ajuste lo fulmine de ilegitimidad mientras todavía se encuentra en un proceso de reconfiguración pone en peligro no sólo la efectividad con la que debe asumir su rol, sino (en la medida en que la creación de un Estado de derecho necesita fundamentalmente sus instituciones judiciales) todo el armado institucional de la democracia constitucional argentina.

TRES ESFERAS DE ACTUACIÓN

Con esa advertencia sobre la mesa, y dada la complejidad del momento institucional que estamos viviendo, analizaré la lógica político-institucional del Poder Judicial argentino a partir de tres esferas:

1. La esfera de los procesos judiciales. Es decir, la que organiza los procesos y crea los actores a cargo de la resolución judicial de conflictos sociales.
2. La esfera de la institucionalidad judicial. Es decir, la que regula la organización interna del Poder Judicial.
3. La esfera del rol político del Poder Judicial. Es decir, la que define su rol en el juego de los poderes políticos: su relación con los poderes ejecutivos y legislativos federales y provinciales.

PRIMERA ESFERA

La primera esfera de actuación se despliega a través de una regla de primer nivel (R_1 ; Acuña y Chudnovsky en este volumen) que define el ámbito básico de actuación del Poder Judicial: la resolución judicial de conflictos sociales. Para evitar el uso privado de la violencia y la espiral trágica que trae aparejada la pulsión de la venganza, el Estado intenta monopolizar el ejercicio de la fuerza. Una vez asegurado, al menos relativamente, ese monopolio en un territorio, el Estado crea un bien público del que todos los individuos deberían poder tomar ventaja: el servicio de justicia.

En el ámbito penal este bien tiende a asegurar la tranquilidad o la seguridad pública vinculada con la indemnidad respecto de acciones que el derecho califica como delitos o faltas. Aquí el monopolio de la fuerza

se ejerce de oficio, sin necesitar la acción ni el consentimiento de las víctimas, para sancionar su violación con la privación de un bien por un tiempo determinado. Pero también se ejerce asegurando que esa sanción será aplicada imparcialmente a través de normas claras y conocidas por todos, decididas de acuerdo con las reglas de la democracia y concordantes con los mandatos de la Constitución.

En el ámbito no penal, el bien público del monopolio de la fuerza actúa como un reaseguro de los acuerdos que los individuos realizan entre sí de forma tal de preservar la confianza en las relaciones interpersonales. Todos podemos echar mano de la fuerza estatal para hacer cumplir los compromisos a los que otros se han atado respecto de nosotros, en la medida en que esos compromisos fueron realizados de acuerdo con los mandatos de la ley. La confianza mutua encuentra así en la ley y en su aplicación por el Poder Judicial el necesario reaseguro de su eficacia.

En esta esfera actúan todos aquellos a los que la ley (reglas de nivel R_2) les concede legitimidad para estar en juicio, para acceder a sus derechos a través del aparato judicial. Así pueden incluirse en ella individuos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc. En este nivel resulta fundamental entender que en la Argentina los abogados mantienen el monopolio del ingreso a los procesos de resolución judicial de conflictos. Ningún ciudadano puede accionar ni defenderse solo en los tribunales. Este monopolio de los profesionales de la abogacía, que será materia de discusión más adelante, tiene ciertas reglas que controlan su ejercicio y que resultan fundamentales para entender la lógica de esta política pública. Además de las partes y de sus abogados, los otros actores de esta esfera son los jueces en sus diferentes niveles de actuación: instancias de apelación, fueros de competencia y jurisdicciones territoriales.

SEGUNDA ESFERA

Los jueces, dado su rol fundamental en este contexto, juegan también en una esfera que les es propia. Esta segunda esfera es la de la organización del Poder Judicial (que articula los niveles R_2 y R_3), su administración y sus formas internas de control. Como dije, los jueces se organizan por instancias (en general divididas en primera, segunda o de apelación y una tercera instancia extraordinaria, con posibilidad de una cuarta en la medida en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación [CSJN] recibe apelaciones de tribunales superiores de provincia, y aun una quinta si tenemos en cuenta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos), por fueros (penal, civil, comercial, contencioso administrativo, etc.) y por jurisdicciones (municipal, provincial, federal, regional, internacional).

A esta esfera se han agregado desde hace relativamente poco tiempo los Consejos de la Magistratura (provinciales y de la Nación o federal). Los Consejos son órganos de administración, disciplina y selección de jueces que cuentan, en diversos formatos según la jurisdicción a la que pertenezcan, con representantes de los abogados, los jueces, los legisladores, el Ejecutivo y la academia. En ellos, los actores de la primera esfera interactúan con otros para influir en la práctica de la segunda.

TERCERA ESFERA

El Poder Judicial actúa también en el ámbito de la separación republicana de poderes (nivel R_3 de reglas). Posee en este nivel la capacidad de controlar la constitucionalidad de la actuación de los poderes mayoritarios, pero a pesar de este importantísimo rasgo institucional es, proverbialmente, el más débil de los tres. En efecto, no tiene “ni la bolsa ni la espada”; su arma es su reputación, la percepción que de su legitimidad tienen los demás actores, su capacidad de persuasión. Es por ello que las estrategias de construcción de legitimidad han sido, desde 1984, motivo particular de los desvelos de las diversas composiciones de la CSJN.

En este sentido, el Poder Judicial requiere legislativos sensibles a sus necesidades presupuestarias, abiertos a modificar las reglas que los jueces identifiquen como inadecuadas y dispuestos a llevar adelante las reformas judiciales necesarias. En cuanto al Ejecutivo, los jueces deben poder confiar en que sus decisiones serán respaldadas por el monopolio de la fuerza en forma legal y eficaz. De no poder contar con esto, el Poder Judicial es impotente y carece de capacidad autónoma para llevar adelante cualquier política pública. Los jueces no actúan de oficio; deben ser requeridos por otros (por el ministerio público en el ámbito penal y por los particulares en el no penal) y requieren de otros (en general de instituciones que, como el servicio penitenciario, dependen del Ejecutivo) para ejercer su poder.

Una última mención resulta importante. A estas esferas de actuación se debe agregar transversalmente el impacto de lo regional y lo internacional. Si bien la actividad de actores o de instituciones extranjeras, regionales o internacionales, siempre tuvo su lugar en la práctica judicial, en tiempos de globalización este eje será parte importante, sino fundamental, del presente análisis.

DE DÓNDE VENIMOS

Como dije, la práctica del derecho en la Argentina atraviesa hoy una compleja transición. De la configuración que nos acompañaba desde la época de la organización nacional pasamos a otra que se inició con la democracia constitucional en 1983. Me resulta, por lo tanto, imposible explicar la dinámica político-institucional actual del Poder Judicial sin mostrar la fuerza inercial del paradigma anterior. En efecto, la cultura jurídica que se formó a fines del siglo XIX y que nos acompañó hasta fines del XX sigue emergiendo en las prácticas de los actores y de las instituciones, y en alguna medida explica, a veces, las limitaciones de los procesos de reforma y otras veces la facilidad con la que nos apropiamos de ciertas novedades. Brevemente entonces describiré el paradigma anterior como prólogo a la descripción de la situación actual.

En los textos fundantes de la República, el Poder Judicial no fue un tema que produjera grandes desvelos. Alberdi asumía en las *Bases* que este poder debía velar por el cumplimiento de la ley y que se debía seguir el ejemplo de los Estados Unidos, es decir, constituir un pequeño Poder Judicial federal, compuesto por una corte suprema y tribunales inferiores, y poderes judiciales provinciales con una estructura que replicara la federal. La legislación, según Alberdi, debía evolucionar al ritmo del crecimiento del país y, sobre todo, al comienzo, tenía que desguzar las pesadas regulaciones coloniales para desatar así las fuerzas del mercado y del trabajo de los inmigrantes. Su preocupación básica consistía en el armado del Poder Ejecutivo como forma de concentrar poder para terminar con la anarquía. En el mismo sentido, la legislación que propugnaba en ese momento tendía a la homogeneización del derecho en todo el territorio. De hecho, el proyecto consistía en armar una virtual monarquía unitaria bajo las vestimentas de una república federal. En tal proyecto los poderes judiciales debían ocuparse de dejar el campo libre a los otros poderes y, desde arriba (y desde el poder federal), disciplinar a los jueces inferiores (y a los provinciales). Es decir que en particular el rol de la CSJN a lo largo del tiempo puede ser ilustrado con la siguiente tabla:

Cuadro 4.1

	Control	Deferencia
Horizontal	1	2
Vertical	3	4

En el cuadrado 1 el rol es de *control horizontal*, es decir que la Corte en este caso asume el control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de los otros poderes del Estado; en el 2, en cambio, asume una actitud de *deferencia horizontal* con la cual deja más libertad de actuación a los órganos mayoritarios. En los casos del rol vertical, el lugar que ocupa la Corte en el vértice superior del Poder Judicial le permite también elegir entre el cuadrado 3, es decir, un rol de *control vertical* sobre la jurisprudencia de los tribunales inferiores y aun de los tribunales de provincia, y el cuadrado 4, es decir, un rol de *deferencia vertical*, de respeto por las interpretaciones diversas que en cada caso puedan realizar los jueces inferiores, en particular los poderes judiciales provinciales.

El proyecto político original, mencionado en *Las bases* y legislado en la Constitución de 1853, prefirió un rol compuesto por las alternativas 2 y 3; es decir, se le reservaba a la Corte un rol de deferencia horizontal, de dejar hacer a los otros poderes (en particular, insisto, al Ejecutivo), y de control vertical, es decir, de disciplinamiento judicial y homogeneización jurídica territorial. Ese rol de la Corte nos acompañó en líneas generales a lo largo de todo este período, con alguna excepción.

En cuanto al control horizontal, dado el acentuado presidencialismo del sistema político, el Poder Judicial actuó en general con deferencia. La doctrina de las cuestiones políticas no justiciables, el hecho de que la codificación formalista sacó de la discusión en la justicia gran parte de las cuestiones sociales más básicas y la cercanía de los jueces federales con el sistema mayoritario a través de su forma de elección (propuesta del Ejecutivo y acuerdo del Senado en sesión secreta) garantizaban esa deferencia. La justicia se desentendía de una práctica electoral fraudulenta y, con excepciones, del uso arbitrario del enorme poder presidencial. Tal vez por eso no haya sorprendido la creación de la doctrina de facto en el golpe militar de 1930. Por ella, cada vez que se quebrara la legitimidad democrática a lo largo del siglo XX la Corte Suprema ratificaría la autoridad de los usurpadores, al afirmar que el poder público puede provenir aun de la punta de los fusiles. En gobiernos constitucionales esta doctrina apoya también la extralimitación de los poderes ejecutivos en el uso de los decretos presidenciales como forma de legislación paraconstitucional.

Esta combinación de deferencia horizontal y control vertical produce un desacople entre la política y el derecho. Se separan así la regulación constitucional y la regulación de los códigos, las instituciones políticas y la sociedad civil. Armadas las instituciones públicas, ahora queda a los abogados y a los jueces llevar adelante las regulaciones del código. En

efecto, y como ya dijo Bibiloni (Pestalardo, 1914: 188), si el siglo XIX fue el siglo del derecho público, el XX fue el siglo del derecho privado. La política quedó en manos del Ejecutivo sin importar si el origen de su autoridad fuera democrático o meramente de facto. El derecho codificado quedó en manos del Poder Judicial.

El universo de lo jurídico giraba en torno a un único astro, el Código (promulgado en 1870), que era fuente primera de derecho. Las otras fuentes (la Constitución, los tratados internacionales, la jurisprudencia, la doctrina, la costumbre) se le subordinaban. Sólo así se entiende que Guillermo Borda, jurista, profesor de Derecho y tratadista haya podido decir sin escándalo, en su calidad de ministro del Interior de la dictadura de Onganía, que el Código Civil era más importante que la Constitución nacional. Se había creado una práctica monoteísta con sus ritos (al Código Procesal se lo llama también “código de rito”), sus sacerdotes (aquellos que están autorizados a explicar la ley: los juristas y los legisladores) y sus textos sagrados (los códigos).

Cuando la codificación se constituye en la ideología propia del Poder Judicial, como sucedía en la Argentina, sus prácticas se extienden a todos los ámbitos de actuación jurídica, incluido el derecho público. En efecto, ámbitos que podrían haber asumido prácticas más amigables con la deliberación pública, como el derecho administrativo o el derecho constitucional, asumieron también las formas y el estilo del derecho codificado. La codificación nació en Europa continental con la expresa tarea de reducir el ámbito de discreción de los jueces. El ideal revolucionario insistía en sospechar de la clase de los pocos a la que pertenecen los magistrados (en virtud de los requisitos académicos a los que está sometida su investidura) dada la cercanía al poder que habían disfrutado los jueces en el Antiguo Régimen. El código es la forma de restringir la arbitrariedad judicial ya que lo acompañan, por un lado, la idea de que el sistema normativo que crea es completo y consistente y, por el otro, una concepción de ciencia jurídica que se encuentra disponible para mostrar la solución de todos los casos que se presenten en tribunales. La separación de los jueces de la política (que sólo debía ser producida por el Poder Legislativo según la idea europea de supremacía legislativa) se traslada con la codificación incluso a países como el nuestro, que les reconocen a los jueces el poder de controlar la constitucionalidad de las leyes. Y de esa forma erosiona el rol de control del Poder Judicial, lo que aumenta la autonomía de la política mayoritaria y en particular, entre nosotros, la del Poder Ejecutivo.

Así, aun bajo las peores dictaduras, el derecho orbitaba autónomamente de la política. Los abogados continuaban yendo a tribunales como

si nada hubiera ocurrido y allí se encontraban con los mismos funcionarios judiciales que aplicaban las mismas normas. Esta forma de armar la práctica jurídica despolitiza la justicia (la convierte en una técnica pretendidamente formal, aséptica, neutral) y desjudicializa la política (en la medida en que le quita el control judicial a los actos de gobierno).

El derecho argentino podía exhibir de esta forma una regulación consistente en sus tres esferas de actuación:

PRIMERA ESFERA

En la esfera de los procesos judiciales, y gracias a una exitosa práctica de formación dogmática universitaria, se desarrolló una comunidad jurídica homogénea que leía los mismos textos (de hecho, el Código Civil fue texto exclusivo de estudio por unos cincuenta años), los interpretaba con los mismos criterios (el Código mismo brindó las primeras interpretaciones en largas notas al pie, con lo que no sólo prescribía, sino también prescribía la forma de entender lo que prescribía) y los aplicaba con consistencia a los casos que se iban presentando. En efecto, abogados y jueces, todos formados en el mismo tipo de facultad, fueron creando a lo largo del tiempo una cultura jurídica común que permitió a la sociedad civil argentina atravesar tiempos difíciles sin demasiada zozobra. Los ajustes hacia adentro del sistema (como la transformación de un derecho liberal decimonónico a un derecho de corte social a partir de los años cuarenta y que se plasmara brevemente en la Constitución de 1949 y luego en la reforma del Código Civil en 1968) se fueron haciendo con las mismas herramientas formalistas que eran parte de esta práctica social.

Los procesos en general reglamentaban formas de resolver sólo conflictos individuales (entre sujetos privados o entre privados y el Estado), no tenían la virtualidad inmediata de resolver cuestiones colectivas y, por lo tanto, evitaban que la discusión sobre políticas públicas se judicializara. Las sentencias tenían también en general un alcance restringido al caso en cuestión. Las excepcionales decisiones judiciales que alcanzaron capacidad de regulación más allá del caso concreto tuvieron esa virtualidad por motivos ajenos a las reglas formales, tales como su prestigio o su utilidad. Así, la creación jurisprudencial del amparo individual (una forma expedita de detener la violación evidente de un derecho constitucional), o las decisiones que se fueron tomando a medida que empeoraba la depreciación monetaria, o las doctrinas como la de las cuestiones políticas no justiciables, la de facto, la de la gravedad institucional, la de la arbitrariedad de sentencia, son excepciones que confirman la regla general de la abstención judicial.

Esta forma que adquieren los procesos judiciales genera una particular manera de ejercer la profesión de la abogacía. Los abogados gozan de un monopolio legal respecto del acceso a los procesos,¹ que en nuestro país ha tenido una particularidad: su falta de regulación externa. En efecto, el ingreso a las facultades de derecho ha sido en general irrestricto; la permanencia en ellas depende de las evaluaciones a cargo de los docentes (las universidades gozan de autonomía); el egreso carece de una evaluación final; el ingreso a la práctica profesional es libre, sin examen alguno; la permanencia en la profesión depende de los tribunales de disciplina de los colegios de abogados; y la formación profesional permanente no es un requisito para continuar en el ejercicio de la profesión.

Este monopolio desregulado es ejercido en tres mercados diferentes: el estatal, el privado y el liberal. En el primero, los abogados son empleados públicos que o bien defienden al Estado o bien son contratados por el Estado para defender a particulares, como es el caso de los defensores públicos; en el mercado privado, los abogados son empleados en relación de dependencia de empresas, y en la profesión liberal, los abogados trabajan como cuentapropistas. Aunque muy minoritaria, la práctica de los grandes estudios jurídicos en los que algunos abogados trabajan en relación de dependencia para otros abogados es, sin embargo, importante dada la magnitud de los asuntos a su cargo y la relevancia económica de las empresas que en general son sus clientes. Sin embargo, la mayoría de los miembros de la profesión trabajan en forma liberal, es decir que el Estado ha dado en concesión monopólica a los abogados el acceso al Poder Judicial de los ciudadanos y que la forma de distribuir este servicio consiste en dejarlo librado a la lógica del mercado: el que necesita un abogado debe pagarlo.

Esta forma de distribuir el servicio de justicia funciona como un filtro que, por un lado, es útil en la medida en que no llegan a los jueces demandas frívolas. En efecto, los abogados tienen como primera obligación la traducción de los intereses privados al lenguaje del interés público y, por lo tanto, hay deseos o intereses particulares que quedan afuera de la deliberación judicial. Los jueces no deciden a favor de alguien por-

1 El monopolio está regulado en los códigos de procedimientos nacionales. Así, el Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación (CPCCN) lo regula en el capítulo III, "Patrocinio letrado, patrocinio obligatorio", art. 56, y en "Falta de firma del letrado", art. 57. Y el Código de Procedimientos Penales de la Nación (CPN) lo establece en el título IV, capítulo VII, "Defensores y mandatarios, derecho del imputado", art. 104.

que tal decisión le resulta conveniente, sino porque tiene derecho a ella. Pero, por otro lado, el filtro también deja afuera conflictos que deberían ser atendidos. Dado que no todos pueden pagar honorarios, o perder el tiempo que requiere un proceso judicial, o viajar hasta los lugares donde atienden los abogados y residen los tribunales, o por ignorancia respecto de sus derechos o de la forma de defenderlos, la tradicional distribución de recursos jurídicos excluye del derecho al acceso a la justicia a las personas menos favorecidas.

Las instituciones llamadas a paliar estas carencias son, desde el Estado, las defensorías públicas y las fiscalías y, en el ámbito descentralizado de la profesión, los colegios de abogados, los abogados mismos,² y en menor medida las facultades de derecho. Estas instituciones son a todas luces insuficientes. En el caso de las defensorías y fiscalías, la falta de presupuesto, la inexistencia de mapas actualizados de servicios de justicia, de relevamientos de necesidades jurídicas insatisfechas o la falta en general de políticas públicas estrechan el filtro de acceso y dejan sin derechos a las personas con mayores desventajas. Los colegios y las facultades tampoco asumen parte de esta obligación. Los primeros porque en general entienden a la defensa gratuita como competencia desleal y en consecuencia reducen sus servicios a pesar de que son parte de sus obligaciones bajo la ley. Y las segundas porque el servicio que podrían prestar se entiende como parte de la formación de los futuros abogados y se restringe a ser más un servicio pedagógico a los alumnos que una forma de ampliar el acceso de la comunidad a sus derechos. Los abogados en general no asumen como propia de su profesión la obligación de entregar igualitariamente a sus conciudadanos el servicio monopolístico que prestan.

SEGUNDA ESFERA

En el Poder Judicial argentino corren en paralelo dos estructuras administrativas que reflejan el carácter federal del Estado: el Poder Judicial federal y los poderes judiciales provinciales. Ambos se organizan en tres

2 "Art. 6°. Son deberes específicos de los abogados, sin perjuicio de otros que se señalen en leyes especiales, los siguientes. [...] b) Aceptar y ejercer los nombramientos de oficio que por sorteo efectúen las autoridades del Colegio para asesorar, defender o patrocinar jurídicamente en forma gratuita a litigantes carentes de suficientes recursos." (Ley 23 187 de Ejercicio de la Abogacía, BO, 28/6/1985).

instancias (primera, segunda o de apelación y una instancia excepcional a cargo de un tribunal superior o corte suprema) y el federal tiene su asiento en cada una de las provincias argentinas (a diferencia, por ejemplo, de los Estados Unidos donde el Poder Judicial federal se divide en distritos que se componen de varios estados de la Unión). En nuestro país la Ley 27 descartó la idea de distritos y (en virtud de razones de distancia geográfica) organizó virtuales embajadas del poder federal en cada una de las jurisdicciones provinciales. Es importante agregar que en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, aún hoy, y a pesar de la autonomía que le otorga la Constitución desde 1994, gran parte de lo que en las provincias pertenecería al ámbito de la justicia provincial se encuentra en la Ciudad bajo la égida del poder federal a través de la existencia de la llamada “justicia nacional”. El vaso comunicante entre ambos poderes judiciales lo crea la posibilidad de apelar al recurso extraordinario federal que regula la Ley 48, cuya cambiante interpretación produce la capacidad de control o deferencia vertical en la relación entre la CSJN y los poderes judiciales provinciales.

En este ámbito y hasta 1994 la justicia en la Argentina se caracterizaba por su dependencia respecto de los poderes políticos en cuanto a los nombramientos de sus miembros. En efecto, los jueces eran designados por los poderes ejecutivos, con acuerdo del Senado de la Nación en el caso de las justicias federal y nacional, y con acuerdo de las legislaturas provinciales en el caso de las justicias provinciales. Hasta la década de 1940 los jueces mantenían una relativa estabilidad vinculada, como decíamos, con su cercanía de origen con los poderes políticos y con la actitud de deferencia horizontal que ostentaban. A partir del juicio político realizado por el primer gobierno justicialista contra los miembros de la Corte Suprema que habían tolerado los golpes de estado, cada nuevo gobierno, haya surgido de las urnas o de la fuerza, modificó la composición de la Corte. En este nivel entonces, la más burda de las formas de la dependencia de la justicia respecto del Poder Ejecutivo se verificaba por el simple expediente de cambiar los miembros de los tribunales superiores por personas cercanas al nuevo gobierno.

Esta rotación, que también se verifica en los miembros de los tribunales superiores de las provincias, no parece haberse dado con la misma virulencia, sin embargo, en los tribunales inferiores, donde es habitual la referencia a la existencia de una “familia judicial”. La familia judicial es una forma coloquial de referirse a un complejo fenómeno que entreteje normas de los tres niveles, reglas formales de conducta, reglas formales de procedimiento y de adjudicación de poderes y, asimismo, reglas infor-

males que encarnan la particular forma de cumplir o de evitar el cumplimiento de las reglas formales. En ese contexto de creencias, actitudes y hábitos, la “familia” se crea a partir de las prácticas que conforman dos carreras profesionales entrelazadas: la carrera judicial y la carrera docente en las facultades de derecho.

Este entrelazamiento se da desde el inicio (Sarrabayrouse Oliveira, 1999: 82).³ Los estudiantes de derecho comienzan como meritorios en tribunales y, a medida que ascienden en su carrera académica, ascienden en su carrera tribunalicia. De hecho, la recomendación de profesores de Derecho es una forma privilegiada de acceder a cargos no sólo en los tribunales, sino también en los estudios jurídicos. La cátedra universitaria es de esta forma un lugar de reclutamiento de jóvenes, como asimismo una forma de insertarse en redes profesionales para los estudiantes. Esta circunstancia no es la menor de las razones al momento de entender por qué los abogados pueblan las cátedras universitarias a pesar de los sueldos magros y por qué los alumnos tienen tanto interés en ser ayudantes docentes.⁴

La falta de docentes profesionales de Derecho –en otros términos, la inexistencia de una academia jurídica independiente de la profesión– agrava la situación, ya que carecemos de un punto de vista crítico, de una profesión con incentivos para investigar, identificar problemas y proponer soluciones sin temor a sufrir retaliaciones en su tarea cotidiana. Nadie contrata a un abogado que ha criticado al juez que lo va a sentenciar. Pero todos aspiran a que su abogado pueda persuadir a los jueces de la corrección de su reclamo. Y el profesor que da clases, investiga y publica sobre el tema, más aún cuando es o ha sido docente de los funcionarios

3 “Habitualmente, quienes ingresan al Poder Judicial son estudiantes de derecho. A pesar de no ser esta una condición excluyente para el ingreso, se les da preferencia a aquellas personas que han comenzado dicha disciplina.” (Sarrabayrouse Oliveira, 1999: 82).

4 Pero antes de centrarnos en la carrera judicial, no podemos abandonar la carrera académica sin hacer mención a una dinámica que ha dado en llamarse “*lobby académico*”. Esta práctica consiste en utilizar el prestigio que otorga la academia para lograr ventajas en la actividad profesional. En efecto, dado que la ciencia del derecho solía presentarse como una ciencia neutral, como una actividad descriptiva, se entendía que los docentes no corrían el riesgo de interferir en la producción jurídica con sus escritos. A lo sumo sus aportes eran vistos como colaboraciones al desempeño profesional. Sin embargo, el peso de este prestigio suele utilizarse para defender posiciones de clientes, para aumentar el calibre de las solicitudes de favores, o simplemente para lograr acceso a quienes toman decisiones en las causas judiciales (y hacer pública esa capacidad).

judiciales o es el titular de la cátedra donde los funcionarios trabajan como docentes o docente de la cátedra que dirige un funcionario o en la que también trabajan funcionarios, está en posición de dejar entrever su cercanía a los tribunales cuando sea necesario para conseguir clientes.

La carrera judicial supone un permanente intercambio de favores que se traducen luego en derechos, tales como la posibilidad de influir en el nombramiento de funcionarios en los diversos escalafones, la de darles órdenes o intervenir en el curso o en el ritmo de las causas judiciales (Sarrabayrouse Oliveira, 1999: 85). Estos intercambios comienzan con la forma de ingreso al Poder Judicial.⁵ En efecto, según el lugar donde el aspirante se incorpore (por debajo del cargo de secretario de juzgado o de juez), se requieren diversos conocimientos, títulos, contactos personales, familiares o políticos, o gestos de interés por parte de personas con poder para lograr ese acceso.

El comienzo de la carrera consiste en lograr el cargo de “meritorio”⁶ a partir de la solicitud hecha por “algún familiar o conocido o en ciertas ocasiones a partir del patrocinio de algún profesor de la facultad de derecho” (Sarrabayrouse Oliveira, 1999: 83) como ya subrayáramos. La situación del meritorio hasta muy recientemente consistía en la prestación gratuita de servicios básicos en el juzgado y resultaba en extremo precaria. El ingreso a la carrera formal debía esperar a la creación de un puesto “de planta” como auxiliar administrativo, que es el primer escalafón de los puestos formales que culminan en la Prosecretaría.⁷ El

5 “Formalmente la escuela judicial en la Argentina –entendida como un espacio de formación especializada y dedicado al adiestramiento profesional– no existe. Lo que sí existe es un conjunto bastante amplio de obstáculos, ‘toques’, contactos y ascensos por los que deberán pasar aquellos que pretenden llegar a jueces. Estas dificultades son vistas, en el mundo de la justicia, como parte de las materias a ser aprobadas para avanzar en una carrera judicial ‘informal’.” (Sarrabayrouse Oliveira, 1999: 82).

6 “Así, el primer paso en la carrera judicial es el de meritorio. Es el cargo más bajo, no consta en el escalafón administrativo y –por supuesto– no es pago. Sin embargo, en algunos juzgados o fiscalías los funcionarios y los empleados que sí cobran un sueldo hacen una ‘vaquita’ para el o los meritorios que tienen en su dependencia. El meritorio está a la espera de que se produzca una vacante para ser nombrado como personal de planta. A veces las vacantes se producen en cargos más altos, con lo cual hay una ‘corrida’ en la que todos van ascendiendo y el meritorio puede ser nombrado en el cargo más bajo.” (Sarrabayrouse Oliveira, 1999: 82).

7 “Ordenados de menor a mayor, los lugares en el escalafón administrativo –donde no aparece la figura del meritorio– son los siguientes: (i) auxiliar administrativo. (Es un cargo provisorio, después de seis meses de efectuar tareas en el tribunal debe realizar un curso, si el juez lo aprueba será de-

siguiente paso, que requiere un diploma de abogacía y la designación hecha por el juez titular del juzgado en cuestión, es la secretaría del juzgado. Es este un rol fundamental dada la costumbre generalizada de la delegación que convierte a quien asume este puesto virtualmente en el juez a cargo. Es el secretario en general el que maneja el día a día del juzgado (Dakolias y Sprovieri, 2002: 70). Escribiendo sobre todo para los fueros penales, Sarrabayrouse afirma que “paradójicamente el estatus es inversamente proporcional a la carga de trabajo (a menor estatus, mayor trabajo) y directamente proporcional a la importancia y difusión pública de las causas” (Sarrabayrouse Oliveira, 1999: 92). En esa línea, es sobre el secretario sobre quien recae gran parte del trabajo diario.

Para llegar a ser juez se requería simplemente la decisión del titular del Poder Ejecutivo y la anuencia del Senado en el ámbito del gobierno nacional (para la justicia nacional y la federal) o de los poderes legislativos en las provincias. En ese contexto, en 1991 se instauró la Comisión Asesora de la Magistratura que recibía la currícula de quienes aspiraban al puesto de jueces. Afirma Sarrabayrouse que junto a cada currículum se solía agregar la tarjeta de quien presentaba al aspirante y, según el peso específico del presentador, la solicitud subía o bajaba en la pila de expedientes (Sarrabayrouse Oliveira, 1999: 84). Este ejemplo muestra la resiliencia de las normas informales en comparación con las formales. La idea de mérito y transparencia que acompañaba a la Comisión Asesora se desvirtúa en la práctica que impone la cultura de la carrera judicial, por la cual la decisión sobre quién ocupa el cargo de juez pertenece a la política. Los derechos de ser juez no son pocos. El juez es inamovible en su cargo, su salario es intangible, trabaja diez meses y medio y se le pagan trece y no paga impuesto a las ganancias, entre muchas otras ventajas.

signado como auxiliar); (ii) auxiliar; (iii) escribiente auxiliar; (iv) escribiente; (v) oficial mayor; (vi) prosecretario administrativo. Generalmente los cargos más bajos son los encargados de atender la mesa de entradas donde reciben expedientes, realizan ciertos trámites burocráticos y atienden a los abogados, así como a todas las personas que se dirijan al tribunal. De escribiente en adelante, las tareas se desarrollan sobre todo dentro del juzgado. Fruto de la delegación de funciones, muchos de estos empleados son los encargados de llevar las causas adelante, esto es: enviar citaciones, tomar declaraciones (testimoniales e indagatorias), como asimismo encargarse de todas aquellas tareas que estén vinculadas con la celebración de los juicios orales. En lo referente al cargo de prosecretario administrativo, este es el nivel más alto en el escalafón al que puede acceder alguien que no sea abogado.” (Sarrabayrouse Oliveira, 1999: 82).

TERCERA ESFERA

Como vimos, la tradición política en nuestro país asignaba un rol relativamente modesto para el Poder Judicial, sobre todo en relación con los otros poderes públicos. En efecto, relativizada su capacidad de control de los poderes mayoritarios (y más aún de los ejecutivos de facto) y relegado a la administración caso a caso de los conflictos (en realidad de los conflictos sociales capaces de evitar los numerosos filtros culturales, sociales, económicos y técnicos y llegar a solicitar una decisión jurisdiccional), el Poder Judicial quedó afuera de la administración de la cosa pública.

Dada su autarquía presupuestaria,⁸ por la cual la CSJN define el presupuesto, no existen en general roces entre los poderes con referencia a la asignación de gastos de la justicia. De esta forma los poderes políticos han honrado la independencia del Poder Judicial al entregarle incluso los ingresos que se devenguen por tasas de justicia (otra forma de filtrar el ingreso de casos) o de los intereses que produzcan los depósitos de dinero de las causas judiciales. Esta entrega de recursos y capacidad de decisión administrativa puede resultar curiosa dada la tradición de intervención de los poderes mayoritarios sobre el Poder Judicial. Sin embargo, como en el apartado anterior, es importante subrayar el peso de las profesiones del derecho en la política argentina.

La lista de abogados que asumieron posiciones de relevancia en la política argentina es conocida por cualquiera mínimamente informado. Como ejemplo, sólo basta verificar el hecho de que desde el comienzo de la democracia en 1983 todos los presidentes de la Nación, con la excepción del ingeniero Puerta (que ocupara la presidencia por unas horas), son y han sido abogados. A través de su historia, la Argentina tuvo 37 presidentes electos, de los cuales 23 egresaron de facultades de derecho. En su obra clásica *Los que mandan*, De Imaz hace referencia específica a la Sala de Profesores de la Facultad de Derecho de la UBA como una mina de ministros para el Ejecutivo nacional (De Imaz, 1964: 25-26). En particular es importante mencionar aquí el hecho evidente de que los ministros de Justicia son siempre abogados. Esta situación no varía en los elencos parlamentarios, dado el número de abogados que pueblan las dos cámaras y que ronda el 30% en la Cámara de Diputados y el 40% en la de Senadores (CIPPEC, 2002, 2004a).

8 Ley 23 853.

El punto que queremos remarcar aquí es que, dada la gran rotación en los elencos de los poderes mayoritarios y las dificultades de financiación de los elencos partidarios, los abogados en general mantienen en funcionamiento sus estudios jurídicos aun mientras ejercen cargos públicos, y a ellos vuelven cuando dejan el Estado. Es por eso que la capacidad de control externo y de crítica institucional que pueden ejercer los poderes mayoritarios respecto del Poder Judicial tiene esta limitación basada en un claro conflicto de interés. Los abogados no pueden estar en malos términos con los jueces frente a quienes ejercen o ejercerán su profesión, y como funcionarios públicos están encargados de evaluarlos, reformar los procedimientos y funciones en la medida necesaria e incluso controlar su actuación dentro del mandato constitucional. Esta circunstancia no es menor en su capacidad para enervar los intentos de reforma judicial que no sorprendentemente han resultado en general en fracasos estrepitosos.

Debe agregarse a esta la muy relevante circunstancia de que el Poder Ejecutivo es el litigante más importante del sistema judicial. Con sólo mencionar las causas por determinación de los haberes jubilatorios, se tendrá una idea de esa importancia. Es por ello que, aun como funcionarios públicos, los miembros del Poder Ejecutivo son parte de un actor fundamental de los procesos judiciales que saben que de la decisión de la justicia (en cuanto a derechos, montos de esos derechos e incluso tiempos de pago de las obligaciones) depende la fortaleza de las cuentas públicas. No resulta exagerado afirmar que el Poder Judicial tiene en sus manos la posibilidad de quebrar al Estado nacional o de ponerlo en serias dificultades financieras.

Si bien la relación de la justicia con los poderes políticos en términos presupuestarios carece en general de tropiezos, una de sus principales obligaciones, la de aplicar la ley, ha sido objeto de preocupación. A medida que los procesos se han hecho más complejos y la conflictividad social se acrecentó, el impacto en la justicia se tradujo en una mayor litigiosidad que, sin embargo, no provocó un necesario cambio de cultura y hábitos profesionales. Esa creciente tensión generó no sólo una mayor ineficacia en la aplicación de la ley y una mayor ineficiencia en la administración de los recursos, sino también una creciente sensación pública de desconfianza en cuanto a que el Poder Judicial sea una institución con la que se pueda contar para resolver conflictos. No sólo impacta en la desconfianza social el mal estado del servicio público de justicia, también preocupa la imposibilidad de hacer ejecutar la ley e incluso a veces las sentencias, que son burladas por litigantes cuyos bienes desaparecen,

o por causas que prescriben como consecuencia del moroso transcurso del proceso, o que llegan demasiado tarde para resarcir debidamente el derecho reclamado.

Respecto a la capacidad de control que tiene el Poder Judicial sobre los otros poderes, ya hemos abundado sobre el rol de control de constitucionalidad. Sin embargo, en este punto debemos recordar que en general el Poder Judicial entendía nuestra tradición jurídica como heredera de la tradición codificadora continental y que en ella la idea de la certeza jurídica está vinculada con la aspiración a la homogeneidad que proviene de la ciencia del derecho encarnada en los códigos y en la doctrina de los juristas. Así, la necesidad de mantener la misma decisión en casos similares resultaba ajena a nuestra jurisprudencia. El principio de *stare decisis* de la tradición anglosajona es rechazado por el racionalismo, dada la idea de que la autoridad de decisiones pasadas no puede estar por encima de la correcta aplicación de la ley en cada caso. Ya sea por esta interpretación o por el mero deseo de aumentar la discrecionalidad de los jueces, la obligación de los precedentes judiciales nunca ha sido tal entre nosotros, lo que aumenta la inseguridad jurídica desde los mismos estrados judiciales. Los cambios en las composiciones de los elencos de los tribunales superiores agravan este problema.

Esta falta de seguridad jurídica, creada por interpretaciones normativas y órdenes contradictorias desde los estrados judiciales, fue agregando malestar al ya provocado por la ineficacia del sistema y la ineficiencia de los procesos. El Poder Judicial tendía a no hacerse cargo de lo que producía, sin reparar en que su legitimidad depende de las percepciones que tiene la gente de su actuación. Insistimos en que, dado que carece de la bolsa y de la espada, de la definición del presupuesto nacional y de la dirección inmediata del monopolio de la fuerza, la justicia sólo puede descansar en su prestigio. Y sólo produce prestigio a través de la eficaz minimización de los conflictos, del eficiente manejo de los procesos, de la consistente interpretación de la ley y de la justicia real y percibida de sus decisiones. Sin embargo, su tradición codificadora y su autopercepción de actor neutral conspiran contra la posibilidad de asumir que la legitimidad frente a los demás actores políticos, y a la población en general, es algo que se debe construir y mantener día a día. Negar esta circunstancia ha llevado al Poder Judicial a desentenderse de cuestiones que hacen crucialmente a la eficacia de su labor.

LA RECONFIGURACIÓN DEL DERECHO DESDE EL ADVENIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Nadie podía prever la debacle final de este sistema político-institucional. La radicalización del proyecto dictatorial y su talante excluyente, concentrador de poder, negador de derechos y aun de procesos deliberativos abiertos no discriminatorios, culminó en una apoteosis de violaciones masivas a los derechos humanos instrumentadas como política sistemática desde el Estado, si bien (y este es un punto no menor) clandestina. Los cuatro jinetes del apocalipsis que Nino (1997) propone como tendencias permanentes de la política argentina cabalgaron desbocados en la década de 1970. La *concentración de poder* en las manos de unos pocos, la *anomia* rampante, el *corporativismo* bifronte por el cual corporaciones prebendarias utilizan al Estado para mejorar su situación sectorial, así como el Estado las utiliza para controlar a la sociedad civil, y el *dualismo ideológico* de quienes defienden la democracia pero violan derechos y de quienes defienden derechos sin importarles la deliberación democrática, llegaron a un grado tal que permitieron la creación de políticas públicas de exterminio planeado que desaparecieron o asesinaron a miles de personas.

Nada volverá a ser lo mismo a partir de estos eventos, pero no por la simple naturaleza de las cosas ni gracias al mero transcurso del tiempo. Hicieron falta gestos concretos, prácticas políticas y sociales inéditas que definieran lo sucedido como un evento de mal radical y que hicieran participar a la Argentina, trágicamente y para siempre, del linaje del Holocausto. El primer gesto surgió de la sociedad civil, de los familiares de los primeros desaparecidos, en particular de las madres, quienes luego serían Las Madres de Plaza de Mayo. El gesto fue reclamar información, conocer el paradero de gente que había sido secuestrada y de la que las instituciones negaban todo conocimiento. La criminal perseverancia de las autoridades de facto en negar su existencia convirtió a estas víctimas de delitos innominados en “desaparecidos”. Así fue como el cinismo del dictador Videla los definió: “Es una incógnita, es un desaparecido, no tiene entidad, no está”.

El milagro de las Madres y del movimiento de derechos humanos en la Argentina, el logro semántico fundante de lo que luego sería la democracia argentina, consistió en convertir esa definición inclemente, cínica, criminal, primero en un reclamo, en una denuncia después, en una queja internacional más tarde y eventualmente en un delito del derecho internacional codificado en un tratado: el delito de desaparición forzada

de personas. Pero, más importante aún, reconvirtió la práctica política argentina y muy en particular la práctica jurídica de nuestro país. Esta reconversión está vinculada con el lugar de los derechos que, después de haber ocupado un rol marginal, pasaron a colocarse en el centro de la escena y relegaron a los márgenes la por entonces remanida idea de que el bien común, definido unilateralmente por el Estado, está por encima de los derechos.

Esta propuesta esperanzada de las Madres y del movimiento de derechos humanos fue recogida por la política a través del triunfo de Alfonsín en las primeras elecciones. Su triunfo vino acompañado de una fuerte mística constitucional, particularmente de lo que luego se llamó el “rezo laico” del Preámbulo. Pero además, en consonancia con los reclamos de las Madres y de los organismos de derechos humanos, parte de su éxito electoral estuvo vinculado con la decisión de afirmar, contra cincuenta años de doctrina de facto, que el decreto de autoamnistía de la dictadura no tenía la misma legitimidad jurídica que las normas democráticas por carecer de la presunción de legitimidad moral que la deliberación democrática otorga a sus decisiones. Fueron posibles así los juicios y las condenas a los responsables de las violaciones de derechos humanos que marcaron el inicio de la democracia constitucional reconfigurada en la Argentina.

¿De qué recursos morales, jurídicos y políticos surgió esta respuesta a la dictadura? Una parte de esta respuesta se encuentra en la práctica jurídica de algunos abogados que defendieron inicialmente a activistas políticos en las décadas anteriores y vieron recrudecer la represión ante sus ojos. En efecto, los abogados que comenzaron ejerciendo defensas “técnicas” (nótese la referencia al derecho como ciencia neutral, codificada en técnicas profesionales) no pudieron continuar con el ejercicio natural de su profesión ante la represión desembozada y empezaron a luchar contra lo que aún no llamaban “violaciones de derechos humanos”, sino “represión y tortura”. Aquellos abogados que lograron sobrevivir a la persecución y se exiliaron fueron instrumentales a la necesidad de los organismos de hacer conocer en el exterior lo que se sospechaba en un comienzo y luego se supo positivamente: era una estrategia terrorista y criminal. En el exterior estas denuncias adoptaron el lenguaje de los derechos y de la democracia, un lenguaje que los activistas políticos argentinos no usaban y que en algunos casos directamente habían despreciado.

Las instituciones que recibieron las denuncias y las entendieron en esos términos fueron precisamente aquellas cuya tarea consistía en defender y hacer cumplir los tratados internacionales de derechos huma-

nos, como lo que en aquel momento era la Subsecretaría de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esa primera traducción marcaría el rumbo de la política y del derecho en nuestro país en las décadas siguientes. Muchos de esos abogados eran, por necesidad o por profesión, abogados penalistas; y así las violaciones de derechos fueron naturalmente tipificadas como delitos, tanto dentro del derecho nacional como desde el derecho internacional. Y como tales reclamaban acusación y juicio penal y, eventualmente, castigo. Así se tradujo en el reclamo de los organismos: “juicio y castigo”. La respuesta de la política mayoritaria no vendría sólo de la mano de la persecución penal ordenada por el presidente Alfonsín. La estrategia de internacionalización de las demandas también sería acompañada por la firma de tratados internacionales de derechos humanos que no sólo aumentaban la lista de derechos disponibles en el sistema jurídico argentino, sino también de jurisdicciones ante las cuales reclamar su violación. En particular, en el primer año de gobierno de Alfonsín y a los pocos meses de la firma del Pacto de San José de Costa Rica, la Argentina ratifica la jurisdicción de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

Así, a poco de comenzado el período democrático, ya están dadas las grandes líneas de la reconfiguración del derecho en la Argentina. La movilización de un grupo de personas que se identifica en la común violación de sus derechos, forma grupos y eventualmente organizaciones sociales, y que reclama a las autoridades. La movilización se encauza luego a los tribunales, donde se articula el reclamo no sólo con normas surgidas de leyes o de códigos, sino también con el lenguaje constitucional de los derechos y aun de normas que surgen de los tratados internacionales. Los jueces responden aceptando el reclamo y la autoridad operativa de las normas y sentencian controlando políticas públicas, lo cual afecta no sólo los derechos de los individuos, sino también los de los grupos afectados por el reclamo. Esta nueva práctica social y política da lugar a ciertos procesos que modifican radicalmente lo que solíamos entender por derecho en nuestro país.

Los procesos en cuestión pueden ser enumerados así:

1. *Judicialización de la política*. Consiste en la utilización del Poder Judicial para obtener o acelerar la implementación de una política pública decidida por los órganos mayoritarios, o para continuar la discusión de decisiones que los órganos mayoritarios habían tenido por finales. En la lógica tradicional de

los derechos, lo que llamamos judicialización es agregar, a la tradicional tarea de los jueces de aplicar la ley (respetar y hacer cumplir las decisiones mayoritarias), la de controlar su constitucionalidad (es decir, decidir si violan derechos o procesos de tal forma de erosionar la legitimidad del sistema) sin arbitrariedad (lo cual hace honor a las decisiones anteriores, en el sentido de decidir casos similares de forma similar, y brinda seguridad jurídica a la comunidad).

2. *Politización de la justicia.* Consiste en el reconocimiento de que el Poder Judicial toma decisiones (si bien dentro de los límites que acabamos de anotar) y que esas decisiones son inevitables en el sentido de que les es entregada por la democracia constitucional la tarea de interpretar textos complejos y en muchos casos deliberadamente vagos y ambiguos. De esta forma, advertir este rol del Poder Judicial produce discusiones inéditas en nuestro país respecto de la forma del nombramiento, permanencia y expulsión de sus miembros, y en particular respecto del rol de los miembros de los otros poderes y de los representantes de las profesiones del derecho en estos procesos.
3. *Constitucionalización del derecho.* Consiste en la proliferación de la sospecha de inconstitucionalidad de las decisiones de los órganos mayoritarios y la caída de los límites tradicionales a su control judicial. Cuestiones que antes terminaban en las oficinas del Ejecutivo (por ejemplo, sobre la base de la presunción de legitimidad de los actos administrativos) o en decisiones del Legislativo (sobre la base de la deferencia horizontal que les prestaban los jueces) ahora avanzan, texto constitucional en mano, a los estrados judiciales. El Poder Judicial cambia de actitud, con una tendencia a adoptar la posición 1 en el cuadro de p. 161: control horizontal.
4. *Fragmentación del derecho.* Consiste en la creación de sistemas de normas relativamente autónomos sobre temas diversos (medioambiente, derechos de consumidores, violencia doméstica, etc.) que en algunos casos contradicen principios de los códigos. La idea de la fragmentación refiere a la pérdida de unidad en la lógica jurídica en aquellas cuestiones que, como la asignación de responsabilidad, causalidad y daños, determinación de los damnificados, definición de capacidad

para contratar y los términos en que se otorga legitimación activa para actuar ante los tribunales se pretendían solucionadas en forma consistente por los códigos.

5. *Descodificación del derecho.* La constitucionalización y la fragmentación producen un cambio radical en el lugar relativo de los códigos de fondo en el sistema jurídico. En efecto, de ser centro del sistema pasan a formar parte de una serie de fuentes del derecho que compiten por pesar relativamente más caso por caso. Así, el código pasa de articular una especie de práctica monoteísta, en la cual era el centro de normas más importante, a detentar el peso (relativo, es decir que depende del peso de las otras fuentes del derecho) de la ley (puesto que es el resultado de una decisión legislativa), de la tradición (en tanto se aplica hace ciento cuarenta años y ha sido referente de formación profesional excluyente) y de la eficiencia (porque su capacidad de regular la práctica ahorra costos de transacción). Ahora la práctica es politeísta en el sentido de que varias fuentes del derecho compiten con reclamos de autoridad legítimos por su primacía en los casos. La Constitución, los tratados internacionales, la ley, las decisiones judiciales nacionales, extranjeras, regionales o internacionales, la práctica comercial o política, la eficiencia económica y la doctrina de los autores nacionales o extranjeros son estas fuentes, y su legitimidad proviene a veces de la deliberación mayoritaria, a veces de la lógica contramayoritaria de los derechos y a veces de la necesidad de mantener consistencia en el lenguaje del derecho a lo largo del tiempo.
6. *Globalización del derecho.* Este complejo proceso de creación y aplicación de normas fuera de las fronteras nacionales y por actores que no son el Estado nacional pero que tienen consecuencias nacionales ha crecido considerablemente en el último tiempo. Este fenómeno limita la capacidad regulatoria de las instituciones tradicionales del Estado, lo cual permite que la deliberación no termine en nuestras fronteras ni que ellas constituyan barreras infranqueables respecto de decisiones que acordamos con otros países. En este sentido la globalización multiplica los espacios de la política y, con ellos, los de la justicia.

A partir de estos procesos se crearon actores, procesos judiciales y derechos que conformaron nuevas prácticas jurídicas. Haremos una breve descripción de cada uno.

ACTORES

En efecto, al tradicional actor individual, alfabetizado en sus derechos y en la forma de hacerlos efectivos a través de un abogado, se sumaron como usuarios actores colectivos, organizaciones no gubernamentales, defensorías del pueblo y organismos internacionales que acercaron a la justicia a individuos, grupos y organizaciones que desconocían sus derechos o habían guardado cierta suspicacia respecto de la capacidad del Poder Judicial de brindar un ámbito en el que pudieran reclamar la defensa de sus derechos. También se agregaron a ellos abogados que, tanto individual o colectivamente a través de organizaciones no gubernamentales, clínicas jurídicas de facultades de derecho o incluso defensorías del pueblo, defensorías públicas o fiscalías prestan sus servicios gratuitamente.

PROCESOS

Esta proliferación de actores acompañó (aquí es difícil conocer la dirección de la causalidad) a la multiplicación de procesos mediante los cuales los actores podían incluirse en la deliberación pública a través del Poder Judicial. Si bien la Corte Suprema había creado en 1957 el amparo individual, que luego se reglamentó por ley y a través del cual toda persona contaba con un proceso expedito de defensa de las garantías constitucionales, esa medida recién se constitucionalizó en el artículo 43 de la Constitución reformada en 1994. Pero además la reforma agregó el amparo colectivo que permite al afectado, a las organizaciones no gubernamentales y al defensor del Pueblo iniciar acciones de amparos por violaciones a derechos colectivos, con lo que la capacidad para incidir en las políticas públicas desde el Poder Judicial se potencia al disminuirse dramáticamente los costos de transacción para actores tradicionalmente alejados de la discusión pública y más aún de la deliberación en el ámbito judicial. La Corte Suprema últimamente ha acompañado estos movimientos, no sólo haciendo operativos los amparos colectivos a través de intervenciones estructurales en políticas públicas violatorias de derechos colectivos (como el caso del Riachuelo –“Mendoza”– o de la situación de las prisiones en la provincia de Buenos Aires –“Verbitsky”–), sino incluso creando nuevos procesos como el caso de la acción de clase (“Halabi”).

DERECHOS

Tal vez algo de estos movimientos también fue producto de la inflación de derechos, que primero conllevó las ratificaciones de los tratados de derechos humanos, pero sobre todo el gesto enorme de haber introducido en el texto constitucional –en la reforma de 1994– gran parte de esos tratados, que incluyen no sólo una mayor cantidad de derechos protegidos a la existente en el texto anterior, sino también mayores especificaciones y aun, crucialmente, la multiplicación de jurisdicciones donde hacerlos efectivos.

PRÁCTICAS

La práctica del derecho de interés público

Es interesante rastrear brevemente el origen de estos movimientos. Con el logro, al menos parcial, del objetivo de la persecución penal de los responsables por las violaciones masivas de los derechos humanos durante la dictadura, las organizaciones de derechos humanos debieron, por diversas circunstancias (entre las que el cambio de orientación del financiamiento internacional no fue menor), ampliar sus agendas. Una nueva generación de líderes de la sociedad civil utilizó la herencia de lo construido en la década anterior para defender otros derechos, como los económicos, sociales y culturales, que demandaban herramientas nuevas, diferentes de las tradicionales acciones del derecho penal.

Una de las fuentes de donde también surgió el cambio fue el proceso de privatizaciones de los servicios públicos de la década de 1990, que generó la creación de nuevos actores sociales y espacios de deliberación sobre políticas públicas previamente inexistentes. En efecto, una tradición de derecho administrativo que provenía de la España franquista y la Italia fascista daba a la razón de Estado primacía sobre los derechos de los ciudadanos a discutir las decisiones públicas que los afectarían. La desregulación y privatización de servicios y la creación de algunos bienes públicos obligaron a la regulación de nuevas formas de control de los proveedores de servicios, tanto por parte del Estado como de los consumidores y usuarios de esos servicios. Así surgieron los entes reguladores de servicios públicos y las asociaciones de defensa de los derechos de los usuarios y consumidores. Estas últimas gozan además de ciertos derechos y procesos para hacerlos valer, reglamentados en el nuevo texto constitucional, fundamentalmente el amparo colectivo (aunque también a través de una ley especial que provee una acción colectiva autónoma). Además de las empresas privadas proveedoras

de servicios públicos, que pueden ser controladas por agencias estatales, ahora el Estado puede ser llevado a juicio por una larga lista de responsabilidades y a través de procesos relativamente sencillos en el fuero Contencioso Administrativo o en otros fueros mediante el amparo colectivo.

Esta práctica, que surge del litigio a favor de los derechos humanos más básicos de la década anterior, ha sido utilizada cada vez con mayor frecuencia y efectividad en la práctica que se conoce como “derecho de interés público” o “DIP”. De esta forma, los casos de discriminación, de defensa de intereses relegados, de satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales son casi una materia obligada en las agendas de los diferentes actores sociales dedicados a una práctica intensiva del derecho de interés público. Organizaciones tradicionales de derechos humanos, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), han iniciado causas judiciales por el reconocimiento de derechos a los procesados penales,⁹ el acceso a la salud¹⁰ y la integración social. La Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo ha llevado adelante casos en representación de intereses de aborígenes,¹¹ minorías sexuales,¹² usuarios y consumidores,¹³ discapacitados¹⁴ y mujeres,¹⁵ entre otros. La Asociación

9 Véase <www.infocivica.org/nota.asp?ID=1292&Ultimo=0>.

- 10 “Viceconte, Mariela Cecilia c. Estado nacional - Ministerio de Salud y Acción Social - s/amparo - Ley 16 986”: se presentó una acción judicial para exigir al Estado nacional la elaboración de una importante vacuna y, de esta forma, garantizar el derecho a la salud de los habitantes.
- 11 “Painefilu c. Consejo Provincial de Educación s/amparo”: en este caso, se intervino en el reconocimiento del derecho a la educación bilingüe a una comunidad mapuche de Neuquén.
- 12 “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y otro c. Hospital Naval s/amparo”: en este caso, se impugnó judicialmente la práctica del Hospital Naval argentino, consistente en privar a homosexuales de su derecho a donar sangre sólo sobre la base de su orientación sexual.
“A. S. s/rectificación de partidas”: en este caso, se presentó una solicitud para que se autorice a una persona transexual a rectificar los datos consignados en su partida de nacimiento y documentación en general.
- 13 “Adecua c. Telefónica de Argentina SA s/amparo”: en este caso, se presentó una acción judicial para obligar a la empresa Telefónica de Argentina a cesar en una práctica ilegal consistente en el cobro indebido de tarifas superiores a las máximas establecidas.
“Unión de Usuarios y Consumidores c. Telefónica de Argentina s/sumario”: en este caso, se demandó nuevamente a Telefónica por el desvío de fondos originariamente pertenecientes a usuarios y consumidores.
- 14 “Feldman y otros c. Estado nacional s/amparo”: en este caso, se demandó al Estado nacional por la privación ilegal de beneficios derivados de pensiones asistenciales por incapacidad.
- 15 “Fundación Mujeres en Igualdad c. Fredo SA s/amparo”: se presentó un amparo colectivo a favor de todas las mujeres en virtud de que la política de

Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) dedica la mayor parte de sus esfuerzos a instalar el litigio colectivo en temas de servicios públicos.¹⁶ La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) ha entablado numerosas demandas para garantizar la transparencia en los actos de gobierno¹⁷ y la participación ciudadana, por citar sólo algunos ejemplos.

Esta manera de utilizar a los tribunales y a las agencias reguladoras como forma de poner sobre la mesa cuestiones que antes quedaban relegadas por el desinterés de la política o por la imposibilidad de articularlas colectivamente en el Poder Judicial permite que ahora cuenten con procesos y actores cada vez más eficaces y sofisticados y agendas cada vez más variadas. Es importante, sin embargo, llamar la atención sobre la presión que estas nuevas formas de deliberación pública ejercen sobre los jueces, tanto desde el punto de vista de la visualización en los medios de comunicación (que son un aliado fundamental de estas estrategias) como desde la perspectiva de las complicaciones para decidir con información suficiente y luego hacer cumplir las decisiones que en general implican redistribución de recursos y la coordinación de acciones de actores públicos no acostumbrados a estas prácticas.

La práctica del derecho y del litigio globales

Estas prácticas no se terminan en las fronteras nacionales. Como veremos en la sección siguiente, la multiplicación de foros para la defensa de los derechos y el control de las políticas públicas también ha recibido el impacto de la globalización. La inclusión de los tratados en la Constitución, sumada a la firma continua de otros acuerdos bilaterales o multilaterales en áreas

contratación de la empresa Freddo SA las marginaba sobre la base exclusiva de su género.

“Fundación Mujeres en Igualdad c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”: se demandó al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a raíz de la implementación de políticas educativas que no garantizaban una completa igualdad de género.

16 Acciones judiciales para: 1) garantizar el control judicial de la legalidad de la renegociación de los contratos de servicios públicos; 2) el acceso a información relevante por parte de representantes de usuarios y consumidores; 3) el respeto a los derechos de los usuarios del servicio de aeropuertos a raíz de la dolarización de las tasas aeroportuarias; etc. Para mayor detalle, véase <www.acij.org.ar>.

17 1) Con el objeto de establecer el voto nominal obligatorio en el Congreso nacional y en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires; 2) para que se exhiban las declaraciones juradas de los senadores; etc.

de comercio internacional y protección de inversiones extranjeras, entre otros, o la existencia previa de obligaciones ya acordadas por nuestro país con otros países o instituciones internacionales coincidieron con la globalización de grandes áreas de políticas previamente reguladas sólo por las decisiones soberanas de nuestro país. Más aún, estos tratados y regulaciones no sólo definen sustantivamente derechos y obligaciones, sino que muchas veces también se extienden a la regulación procesal de la forma que adquiere la resolución de controversias en un área determinada, lo cual genera nuevos actores globales capaces de interpretar las cláusulas de los acuerdos e imponer obligaciones a las partes, más allá de la jurisdicción del Poder Judicial nacional. Así, contamos con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Sistema de Resolución de Disputas del Banco Mundial, prominentemente el Sistema de Arbitraje del Centro de Arbitraje Internacional de Disputas sobre Inversiones (CIADI), donde se hallan alojadas las iniciadas contra nuestro país por las consecuencias del default de 2001 para los derechos de los inversores extranjeros bajo los tratados bilaterales de protección a las inversiones extranjeras, los procesos de la Organización Mundial del Comercio, etc.

La globalización produce, entonces, nuevas oportunidades para la discusión política y pone en un nuevo contexto las funciones de la administración de justicia. Sin embargo, se le imputan tres déficits tradicionales en todo Poder Judicial, pero que se acentúan en estos casos: el déficit democrático, el déficit semántico y el déficit en la implementación de sus decisiones.¹⁸ El tri-

18 a. El déficit democrático. La forma de elección de los actores encargados de interpretar y aplicar normas internacionales, los requisitos para pertenecer a los órganos de decisión, la forma de removerlos y las complicaciones para el acceso igualitario a su jurisdicción, entre otras, son características que los alejan de la representación popular y agravan la dificultad contramayoritaria de tribunales judiciales con capacidad de controlar la legalidad de las decisiones de los órganos mayoritarios.

b. El déficit semántico. Una preocupación adicional en el caso de los órganos contramayoritarios es la de su discrecionalidad. En efecto, en la medida en que el voto no puede controlar la responsabilidad política de sus miembros, estas instituciones corren el riesgo de acentuar su elitismo cuando las razones de sus decisiones no son claras, o son contradictorias entre sí, o se modifican con excesiva velocidad.

c. El déficit en la implementación de sus decisiones. Es preocupación permanente de los actores internacionales la dificultad para que los países implementen con celeridad sus decisiones. Este déficit tiene al menos dos causas. La primera consiste en la falta de capacidad de implementación de decisiones públicas que en general afecta a países como la Argentina. La segunda se vincula con la autoridad que las decisiones de esos órganos generan en los afectados por ellas y, por lo tanto, en su voluntad de obediencia.

ple déficit crea, en las diferentes tradiciones jurídicas, diversas instituciones que tienden a mitigarlo: respecto de los procesos internos de generación de decisiones, algunos sistemas han multiplicado la oportunidad deliberativa de los procesos para mitigar los efectos del déficit democrático; el déficit semántico ha sido regulado generando en los tribunales la necesidad de autolimitarse para poder hablar con voz clara y mantener en lo posible la estabilidad de sus decisiones; y se ha sugerido que sería deseable que se viera el déficit en la capacidad de implementar decisiones no como un problema, sino como una oportunidad para realizar en el mismo proceso varias de las aspiraciones que los países tienen como prioritarias: afianzar la democracia con la ampliación de las oportunidades para la deliberación incluyente; defender los derechos sin dejar de discutir sus alcances en una sociedad plural; fortalecer la capacidad para crear bienes públicos sobre todo, pero no sólo, desde el Estado; aumentar la legitimidad de la autoridad para poder exigir obediencia, etc. Esta oportunidad es, entonces, doble: por un lado, posibilita que los actores globales aumenten su legitimidad y eficacia, y por otro, permite que los Estados hagan lo mismo a partir del uso de las decisiones de los actores globales como palancas para forzar nuevas deliberaciones allí donde habían cesado inconstitucionalmente (Böhmer, 2008).

Desde esta perspectiva, la implementación exitosa (en su doble carácter de promotora de institucionalidad del sistema internacional y de los Estados) de las decisiones de estos actores depende de su claridad, de su consistencia, de su permanencia, de su sensibilidad para determinar el ritmo de los cambios que se proponen (no demasiado abrupto como para forzar elitistamente decisiones contramayoritarias, pero tampoco demasiado lento como para que se continúe violando derechos), del conocimiento de los contextos donde la decisión debe implementarse, de la percepción de las consecuencias de la decisión para la comunidad afectada y para todos los que se encuentran en situaciones similares en el área de incidencia del actor en cuestión, entre otras cualidades.¹⁹ Los desafíos de la globalización

19 Algunas de estas cualidades fueron mencionadas con anterioridad, otras merecen un tratamiento aparte. Por ejemplo, respecto de la oportunidad, es importante mencionar que en algunos casos las decisiones de los órganos internacionales se dan luego de que los órganos nacionales han decidido de forma inversa. Estas decisiones generan en democracias constitucionales tradicionales las garantías de la sentencia firme y del principio *non bis in idem*. A pesar de que evidentemente estos principios no son irrevocables, sino que forman parte de un sistema que debe tender a la defensa de las garantías y los derechos de los individuos, son de tal importancia que las razones a favor de la oportunidad para excepcionarlos deben ser lo suficientemente fuertes y, al

son múltiples y en la Argentina las complicaciones derivadas de ellos se vinculan con una tradición nacional que ha sido refractaria a la participación, la deliberación y la defensa de los derechos de sus ciudadanos. Los argentinos, en diversas áreas, nos hemos globalizado para obtener de otras instituciones lo que la política mayoritaria y las decisiones judiciales de nuestro país nos habían negado por décadas. Sin embargo, ¿qué actores nacionales están a la altura de estos desafíos?

DÓNDE ESTAMOS

Esta pregunta nos obliga a volver sobre la cultura judicial tradicional, previa a la democracia, que describimos antes, dado que, si bien la irrupción de los derechos modifica radicalmente algunas de las prácticas tradicionales, todavía no resulta claro de qué manera esta nueva cultura encontrará sus formas de articularse. El derecho, en tanto consiste en una serie de hábitos y destrezas, creencias y actitudes, formas de razonamiento y respuestas emocionales, tarda más tiempo en acomodarse –y, en particular, en encontrar sus formas de articular nuevos hábitos– del que se tarda en reformar los textos que reflejan los acuerdos sobre los cuales trabajan estas prácticas. Así, los desajustes que produce esta transición se reflejan en las críticas recurrentes al Poder Judicial que desde fines de la década de 1980 mantienen a los profesionales del derecho a la defensiva (Garavano y otros, 2003; Dakolias y Sprovieri, 2002).²⁰

principio de un proceso de creación de autoridad, deben estar lo suficientemente consensuadas por diversas fuentes de autoridad para mostrar el respeto por esos principios pero también el lugar al que deben aspirar en un sistema democrático en construcción. Aquí la doctrina y los precedentes de otras jurisdicciones internacionales, nacionales o, mejor aún, de la propia jurisdicción regional o nacional donde deben aplicarse estas decisiones ocupan un lugar relevante.

20 En *Información y justicia: datos sobre la justicia argentina*, de Germán Garavano (director académico) y Milena Ricci (directora de proyecto); y Martín Gershanik, Natalia Gambaro, Florencia Garavano, Cecilia Amil Martín, María Fernanda Lesch, Gustavo González Ferrari, Adrián Marchisio y otros, *Unidos por la Justicia*, Buenos Aires, 2003, un estudio realizado por la Organización “Unidos por la Justicia”, surge que para 2002 el porcentaje de confianza en la justicia era tan sólo del 19%. Esta desconfianza puede imputarse a diversas causas; el Banco Mundial en su informe afirma que: “Primero, el débil imperio de la ley (desigual protección de la ley y falta de ejecución de la ley) crea incertidumbre jurídica. Además, los sectores de

En efecto, de acuerdo con el indicador de independencia judicial que integra el Informe de Competitividad Mundial 2008-2009, elaborado por el Foro Económico Mundial, el índice de la Argentina asciende a 2,2 en una escala de 1 a 7 (donde 1 es muy influenciados y 7 es completamente independientes. Así, la Argentina se encuentra 18ª entre los 22 países de América seleccionados por el CEJA en su informe.²¹ El promedio de los países de la región es de 3,63 puntos). En el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad, el índice de confianza en la justicia²² de la Argentina es de 24%, mientras que el promedio latinoamericano es de 29%. La Argentina en este índice se coloca 14ª entre 20 países de América seleccionados por el CEJA en el mismo informe. El índice de confianza en la justicia (ICJ) elaborado por la Universidad Torcuato Di Tella coloca desde hace años la confianza de los argentinos en el Poder Judicial en un 50 dentro de una escala de 1 a 100. Si bien la Argentina se ubica entre los peor situados de la región, Latinoamérica no se caracteriza por confiar en sus jueces. La Corporación Latinobarómetro, en su Informe 2011, pregunta: “¿Cuánta confianza tiene usted en cada una de estas instituciones?”. En 2011, el Poder Judicial se encontraba en el puesto 14 entre 16 instituciones mencionadas y con un 29% de confianza.

En las páginas siguientes volveremos a presentar las tres esferas de actuación del Poder Judicial y analizaremos en cada caso algunos de los cambios a los que estamos asistiendo y los problemas que provocan. Debemos destacar que, para la caracterización de la situación en la que

bajos ingresos no gozan de una adecuada protección de la ley. Segundo, se tiene la percepción de que los poderes políticos del gobierno influyen sobre los tribunales y jueces. El Consejo de la Magistratura también parece estar afectado; como institución imparcial responsable de evitar la corrupción y de mantener un proceso justo en la selección de jueces, tiene menos legitimidad y da la impresión de desempeñar un papel más débil que el que le corresponde. Tercero, se llegó a la conclusión de que los problemas del Poder Judicial en la Argentina son estructurales y sistemáticos, y que no se puede culpar a un grupo en particular por estos problemas. Finalmente se concluye que, debido a la falta de transparencia y apertura, existe una distancia o brecha entre el sistema judicial y la ciudadanía” (Dakolias y Sprovieri, 2002).

21 Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2008-2009b).

22 El índice de confianza en la justicia es parte del Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad elaborado anualmente por el Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercado y Asesoramiento (CIMA). Véase Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2009-2009b).

“estamos”, se utilizarán datos recabados en diversos momentos de la última década. Dos son las razones centrales de este uso: en primer lugar, es el resultado inevitable de la falta de un seguimiento más sistemático y actualizado de las cuestiones relacionadas al Poder Judicial; en segundo lugar, y a pesar de su relativa “desactualización temporal”, reflejan de manera pertinente aquellos patrones del funcionamiento judicial que llegan hasta el presente.

LA ESFERA DE LOS PROCESOS JUDICIALES

En este ámbito, las críticas pueden relacionarse con las obligaciones que el servicio de justicia está llamado a cumplir. Esas obligaciones son tres: en primer término, las obligaciones con los usuarios del sistema, que consisten en solucionar sus conflictos de la mejor manera posible de tal forma de evitar la violencia presente y disuadir la futura haciendo cumplir los compromisos asumidos democráticamente dentro de los límites de la Constitución y creando una práctica confiable dentro de la cual poder llevar adelante un plan de vida elegido libremente. En segundo término, las obligaciones surgidas de la necesidad de brindar ese servicio en forma igualitaria, sobre todo teniendo en cuenta que el servicio se ha entregado monopólicamente a las profesiones del derecho. Y finalmente las obligaciones hacia el sistema democrático constitucional, por las cuales el servicio de justicia no puede ser utilizado para violar las reglas del estado de derecho a través de prácticas prebendarias, corruptas u otras que erosionen las reglas y prácticas del sistema.

Los problemas respecto de las tres obligaciones que aún enfrentamos son entonces: la ineficiencia del servicio de justicia, la desigualdad en el acceso al servicio que producen las políticas públicas (cuando las hay) y la corrupción (en sus diversas manifestaciones) en las prácticas de los actores del sistema.

LA INEFICIENCIA DEL SERVICIO DE JUSTICIA

En este apartado citaré algunos de los conocidos análisis sobre la falta de funcionamiento de los tribunales argentinos. Lo hago a modo ilustrativo para volver sobre una situación reiterada: la evaluación que se hace en general sobre los tribunales es mala, lo que debe hacerse es sabido y

relativamente simple, pero los actores no están dispuestos a hacerlo. O, como dicen los consultores internacionales, no se encuentran actores “pro reforma”. Esta observación, no por obvia debe ser pasada por alto. Como dijimos anteriormente, la dinámica endogámica de la familia judicial impide la crítica externa y aun las reformas necesarias que acuerdan los mismos operadores. El hecho de que quienes deben iniciar procesos de cambio a falta de iniciativa judicial (en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo) son también profesionales del derecho, abogados ellos mismos que deben retomar la profesión cuando dejan sus cargos públicos, profundiza los conflictos de interés, aumenta las posibilidades de intercambios indebidos y explica en gran medida la falta de reformas con las que todos están de acuerdo pero que nadie se atreve a poner en marcha.

El panorama no cambia cuando se les pregunta a los mismos jueces. En una encuesta de fines de 2000 ya se afirmaba que “los problemas que deben ser resueltos para mejorar el funcionamiento de la justicia, según los propios jueces, son principalmente la infraestructura, la informatización y los recursos humanos”.²³

Impresiona ver lo lejanos que están los jueces de los reclamos y de la percepción que de ellos tiene de la sociedad. Veremos más adelante la cuestión de la falta de acceso de los grupos más desaventajados, pero un

23 En cuanto a la infraestructura, podemos señalar que los jueces reclaman la creación de más juzgados, mayor espacio físico para cada juzgado, muebles adecuados y mayores recursos materiales. La segunda preocupación mencionada en la encuesta es la informatización, ya que los jueces requieren mayores recursos tecnológicos, con una paralela capacitación para ellos y/o su personal. En tercer lugar, figuran los recursos humanos. Los jueces se refieren a la necesidad de que tanto ellos como su personal reciban mayor capacitación, pese a que más de un 50% entendió que el nivel de capacitación de los empleados en general es bueno. También mencionan la necesidad de mejorar la política de selección de personal, de ascensos y de sanciones. Finalmente, queremos destacar que existe un amplio consenso entre los jueces sobre la honestidad, la dedicación personal y la excelencia con que trabajan una gran cantidad de colegas, secretarios y empleados del Poder Judicial. Surge de la presente investigación que la mayoría de las reformas solicitadas por los jueces no requieren una reforma legislativa, sino una buena asignación de los recursos (un artículo publicado en *La Nación* por Germán Garavano señala que: “la justicia está inmersa en una crisis que en los últimos diez años se hizo más aguda y evidente. Mientras tanto, el presupuesto consolidado del sector pasó de 1335 millones de pesos en 1991 a más de 2500 millones en 2000”) y una buena planificación y ejecución de las tareas en todo el sistema judicial. En “Cómo ven la justicia los jueces”, encuesta sobre los problemas de funcionamiento de la justicia, Colegio de Abogados de la Capital Federal y Grupo Sophia, 2001, disponible en <www.gruposophia.org.ar/pub_jus3.htm>.

19% de confianza no se logra sólo defraudando las expectativas de los más pobres. La ineficacia hacia los usuarios revela la ineficiencia de los sistemas internos. Así, se advierte que la carencia de planificación ha provocado que ciertos juzgados estén sobrecargados en relación con otros. Por ejemplo, existen 30 tribunales orales criminales que en 2005 tenían 7770 causas existentes –lo que significa un promedio de 191 causas por tribunal–, mientras que los 3 tribunales orales de menores tenían 5564 causas existentes en ese mismo año, lo que significa un promedio de 1855 causas por tribunal. Por su parte, los 3 juzgados nacionales de ejecución penal tenían una enorme cantidad de causas. Allí se registraron 38 531 causas existentes en 2005, lo que significa un promedio de 12 844 causas por juzgado.²⁴ Todo esto dificulta la posibilidad de que exista un control judicial de la ejecución penitenciaria. Por su parte, en los 26 juzgados nacionales en lo comercial ingresaron 77 593 juicios en 2005, lo que representa un promedio de 2984 juicios por juzgado.²⁵ En los 24 juzgados nacionales en lo civil dedicados a cuestiones de familia ingresaron 33 263 en el 2005, lo que representa un promedio 1386 juicios por juzgado. En los 86 juzgados nacionales en lo civil dedicados a cuestiones patrimoniales ingresaron 77 351 causas, lo que representa un promedio de 899 causas por juzgado.²⁶ En los 80 juzgados nacionales del trabajo, siempre según el año 2005 como referencia, ingresaron 49 431 causas, lo que representa un promedio de 618 causas por juzgado.²⁷

Esta problemática se recrea en la justicia federal en las provincias. Por ejemplo, el único juzgado federal de primera instancia de la provincia del Chaco, según las estadísticas del Poder Judicial de la Nación del año 2005, tiene en trámite 95 351 expedientes. Por su parte, en la justicia de Mar del Plata, los 6 juzgados tramitan en total 83 174; en General Roca, los 6 juzgados entienden en 51 084 expedientes; en Paraná, los 2 juzgados tienen 43 262 expedientes; en Tucumán, los 4 juzgados tramitan 58 396 expedientes; en Posadas, los 3 juzgados entienden en 56 911 expedientes; en Salta, los 4 juzgados tienen 38 429 expedientes, y en Corrientes, los 2 juzgados tramitan 42 614 expedientes.

24 Poder Judicial de la Nación, *Estadísticas 2005*.

25 Debe destacarse que el 60% de las causas son juicios ejecutivos, o sea, para el cobro de cheques o pagarés (Informe de “Unidos por la Justicia”).

26 Es menester señalar que los montos reclamados en un 60% de los casos no superan los \$ 7200 (Garavano, 2000).

27 Poder Judicial de la Nación, *Estadísticas 2005*.

Según la tasa de demora inicial, los expedientes en los juzgados del trabajo demoran 1,07 años; en los juzgados de seguridad social, 1,76 años; en los juzgados civil y comercial federal, 2,60 años; en los juzgados civiles en materia de familia, 4,64 años; en los juzgados comerciales, 5,32 años; en los juzgados civiles en materia patrimonial, 6,27 años, y en los juzgados contencioso administrativo federal, 7,86 años (Garavano y otros, 2003). Se advierte cierta correlación entre la demora y la cantidad de causas por juzgado.

En relación con el funcionamiento de la justicia penal, se advierte que una escasa proporción de las causas son elevadas a juicio. Se estimó en 2004 que sólo un 7% llegaba a ser elevado, registrándose un 0,4% en los juzgados penal tributario, 0,7% en los juzgados correccionales, 3,25% en los juzgados criminal y correccional federal, y 5,7% en los juzgados de instrucción (Garavano y otros, 2003). Además, se advierte que los juicios son largos: duran en promedio 2 años (Marchisio, 2004) y costosos. La instrucción de una causa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuesta \$ 9700 y, si se suspende, hay que agregar \$ 3945; el juicio abreviado cuesta \$ 6324 más, y el juicio oral \$ 12 773 (Marchisio, 2004).

Existe una gran cantidad de funcionarios y empleados por cada juez. En 2004 sumaban 834 magistrados, 3913 funcionarios y 12 946 empleados. Esto representa casi 5 funcionarios y 15 empleados por cada juez; es decir que cada juez tiene una planta de 20 personas a su cargo. A ello debe sumarse a quienes trabajan en calidad de meritorios recientemente formalizados.

Estas cifras dan cuenta de la resiliencia de la cultura de la familia judicial descrita anteriormente y que continúa vigente a pesar de las críticas, del inamovible nivel de desconfianza pública y de las ingentes cantidades de dinero que el Estado nacional y los organismos internacionales han malgastado en fracasados procesos de reforma.

Como veremos enseguida, la Corte Suprema de Justicia ha iniciado un proceso de legitimación muy importante, del cual por ahora gran parte del resto del Poder Judicial queda rezagado. En su Estudio Anual de Opinión Pública “Percepciones y opiniones de los Líderes de la Argentina” de enero de 2012, Poliarquía Consultores pregunta a los encuestados: “En relación con cada uno de los grupos e instituciones mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza?”. Respecto de la Corte Suprema de Justicia, el 85% de los encuestados afirma tener mucha o algo de confianza en ella y el 14%, poca o ninguna. La Corte Suprema ocupa así el primer puesto de la tabla. Sin embargo, el Poder Judicial figura en el quinto puesto, y

al respecto el 59% de los encuestados afirma tenerle mucha o algo de confianza y el 41% poca o ninguna. Estos datos muestran que ciertas decisiones políticas mantenidas durante un tiempo razonable (que no se cuenta en décadas ni en siglos) pueden modificar prácticas y costumbres institucionales instaladas.

LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO

El Poder Judicial no actúa de oficio. Para poner en marcha el aparato jurisdiccional, los ciudadanos deben llevar sus casos, de la mano de un abogado, a la atención de un juez. Sólo de esta manera pueden acceder a los procedimientos formales de defensa de sus derechos que les ofrece la democracia constitucional. Si bien es cierto que no todos los derechos se ejercen a través del litigio judicial, la falta de otros medios de resolución de conflictos sociales lleva a quienes saben y pueden a demandar ante los tribunales lo que de otra manera no podrían obtener. La inexistencia o la ineficiencia de los sistemas formales de resolución de conflictos son en sí mismas violaciones de derechos según las normas de nuestro derecho positivo. Como vimos, en los últimos tiempos, combinado con una restricción en el acceso a la deliberación pública en los ámbitos reglados por la política mayoritaria (la desconfianza, la concentración de poder, el clientelismo, la corrupción real o percibida), se acrecentó la lista de derechos y se multiplicaron espacios judiciales de tal forma que la política contramayoritaria ha ganado espacio y una insólita legitimidad. Sin embargo, y dadas las formas que todavía asume la justicia en nuestro país, el acceso a los nuevos ámbitos de defensa de derechos se encuentra todavía muy restringido. En nuestro país aún no se realizó un estudio integral que permita visualizar en forma completa y exhaustiva la situación del acceso a la justicia. De todos modos, recientemente se han realizado diversos estudios y encuestas que permiten contar con un panorama parcial.

En la localidad de Moreno se ha realizado un relevamiento de las necesidades jurídicas insatisfechas (NJI) de la zona (CIPPEC, 2004b), que ha dado como resultado más significativo que un 80% de los hogares en esa localidad no accede a la justicia. Por su parte, en un estudio realizado en la provincia de Buenos Aires, un 57% de los encuestados manifestó que es complicado o imposible acceder a algún organismo o institución ante problemas jurídicos (Garavano y otros, 2003). En una encuesta de opinión pública realizada en Capital Federal y Gran Buenos Aires se verificó que el 54% de las personas considera que no tiene acceso a la justicia y el 82%, que la mayoría de la población no lo tiene (Nueva

Mayoría, 2005). Por su parte, el 97,7% de los abogados de todo el país consideró que el sistema de justicia actual no satisface las necesidades de los ciudadanos. En consecuencia, estos estudios permiten avizorar que hay problemas de acceso a la justicia que afectan a un gran porcentaje de nuestra población.

Ahora bien, cuando se comenzó a indagar acerca de la desigualdad en el acceso a la justicia, se verificó que en la localidad de Moreno, provincia de Buenos Aires, el 88% de los hogares considera que la justicia no trata a todas las personas por igual y perjudica a los más pobres o a los que no tienen vínculos con el poder (CIPPEC, 2004b). En el estudio de Unidos por la Justicia se concluyó que el 13% de los encuestados afirma que los pobres no tienen posibilidad de acceso a la justicia. En una encuesta de opinión pública en Capital Federal y Gran Buenos Aires se verificó que un 85% estaba muy de acuerdo con la frase “Existen al menos dos sistemas de justicia, uno para los que tienen dinero e influencia y otro para los pobres” (Nueva Mayoría, 2005). Si tomamos en cuenta el Liderbarómetro, un 75% de los encuestados consideró que el Poder Judicial no tiene un trato igualitario con todas las personas, principalmente por la diferencia de recursos económicos y de contactos con el poder político.

Conforme al estudio de Necesidades Jurídicas Insatisfechas citado, se determinó que el obstáculo que más incide en el inicio de un proceso es la falta de acceso a un servicio jurídico, ya que las personas que no acceden a un abogado representan el 86,75% de los que no inician un proceso, mientras que las personas que acceden a un abogado pero no inician un proceso representan el 13,25%. La falta de acceso a un abogado afecta a gran número de hogares, ya que según el NJI (CIPPEC, 2004b) en la localidad de Moreno se verificó que el 87,50% no tuvo acceso a un abogado frente a los principales problemas jurídicos y el 81,50% no tuvo acceso frente a otros problemas jurídicos. De modo que el 69% de los hogares no tuvo acceso a servicios jurídicos. En conclusión, las necesidades jurídicas insatisfechas²⁸ superan el 98%, es decir que, de cada 100 problemas, en 98 no se accede a servicios jurídicos.

28 Consideramos que existe una necesidad jurídica cuando una persona tiene un problema jurídico que requiere la prestación de un servicio jurídico. Dentro de este marco, una necesidad jurídica se ve satisfecha cuando la persona recibe un servicio jurídico adecuado que le permite acceder a la justicia, aunque luego tenga que enfrentar otras trabas, como la distancia a recorrer para llegar a los tribunales o los costos económicos del procedimiento. Sin embargo, únicamente cuando el sujeto no recibe el servicio jurídico adecuado consideramos que tiene una necesidad jurídica insatisfecha. De esta forma,

En el estudio de Unidos por la Justicia, entre las razones para no acudir a los abogados, se menciona que “no puede pagar sus honorarios” en el 15,9% de los casos. Con relación a los principales obstáculos para acceder a la justicia, en el Liderbarómetro el 18% mencionó los honorarios de los abogados y el 17%, la falta de acceso a un abogado. Este obstáculo, como sucede con el resto, es más difícil de superar, según el NJI, cuando una persona es pobre, ya que se pudo comprobar que la menor cantidad de recursos económicos tiene un impacto cuantificable en el acceso a la justicia.²⁹ Asimismo, la falta de acceso a un abogado también se explica por el desconocimiento de las personas respecto de la existencia de prestadores de servicios jurídicos gratuitos. En Moreno, se ha podido verificar que más del 80% de los hogares no conoce a prestadores de servicios jurídicos gratuitos y sólo el 35% ha recibido algún tipo de capacitación en cuestiones legales. En el estudio de Unidos por la Justicia se verificó que el 37% desconocía la existencia de recursos jurídicos y sólo el 6% conocía a algún prestador de servicios jurídicos gratuitos.

Hay que valorar que algunas personas que acceden a servicios jurídicos no quedan conformes con la prestación, ya sea porque no les resultó útil, o porque el asesoramiento fue malo o deficiente o fueron maltratados. Por ello resulta exigible que la prestación de servicios jurídicos pública tenga cierto estándar de calidad para garantizar el acceso a la justicia. El estudio de NJI ha comprobado que gran parte de las personas que recibieron los servicios jurídicos de un abogado consideraron que no fueron útiles para resolver su problema (41,94%). A eso se agregan los que consideran que la ayuda fue escasa (6,45%).³⁰

la existencia de necesidades jurídicas insatisfechas significa que las personas no obtienen los servicios jurídicos adecuados destinados a solucionar sus problemas jurídicos a través del acceso a la justicia.

29 No han accedido a un abogado el 81,3% de los hogares que contaban con un ingreso anual de \$ 1 a \$ 150; el 70% de los hogares con un ingreso de \$ 151 a \$ 600; el 58% de los hogares con ingresos entre \$ 601 y \$ 1000; y el 65,4% de los que contaban con ingresos superiores a \$ 1000. Es decir que se aprecia que, a menor cantidad de recursos, menor acceso proporcional a los servicios jurídicos de un abogado. Esto se compatibiliza con el estudio de Unidos por la Justicia en el que se concluye que el 15% de las personas no recibió ayuda por problemas jurídicos debido a causas económicas. A esto se suma que el 4% afirmó expresamente que no podía pagar un abogado (Garavano y otros, 2003).

30 Las principales razones alegadas fueron que no se obtuvieron resultados favorables o se perdió el juicio (33,33%) y que no se pudo continuar o el servicio fue incompleto (13,3%). Asimismo, en el estudio de Unidos por la Justicia se ha verificado que el 55% de los encuestados estaba poco o nada conforme

En conclusión, podemos afirmar que: a) existen obstáculos para acceder a la justicia; b) esos obstáculos afectan con mayor intensidad a los sectores pobres; c) uno de los obstáculos principales es la falta de acceso a servicios jurídicos; d) se verifica que la falta de acceso a servicios jurídicos gratuitos se explica en gran medida por el desconocimiento de las personas; y e) los servicios jurídicos a los que se accede no siempre poseen el estándar de calidad exigible.

Sin embargo, paradójicamente nuestro país cuenta con gran cantidad de recursos para enfrentar el desafío de satisfacer la demanda de justicia de los más desfavorecidos. Hay en el país más de cien mil abogados matriculados y más de cien mil estudiantes de derecho. Los primeros tienen además la obligación de brindar sus servicios a quienes los necesitan sin importar su capacidad económica y los segundos necesitan la práctica profesional para ejercer sus obligaciones futuras con idoneidad. Existen, por otro lado, las defensorías gratuitas y las fiscalías solventadas por el Estado, organizaciones que brindan servicios jurídicos gratuitos de muy diversa índole y líderes comunitarios sedientos de conocimientos y dispuestos a aprender las destrezas necesarias para integrar un sistema de acceso a la justicia eficiente e igualitario. Lo que falta son políticas públicas capaces de coordinar estos recursos para satisfacer las necesidades.

LA CORRUPCIÓN

Los profesionales del derecho están obligados a no tomar decisiones que destruyan la herramienta que la democracia les entrega para que realicen su actividad. El interés público en el ámbito de la justicia consiste en el balance de las tres obligaciones de los jueces (el respeto por las decisiones mayoritarias, el control contramayoritario y la preservación y mejora del lenguaje del derecho) y es tarea de los abogados facilitarlas. Esta práctica colectiva de los profesionales del derecho es lo que muchas veces se identifica como el Estado de derecho en el ámbito judicial. En este sentido es que afirmamos que el doble monopolio de los abogados (en el acceso a y en la producción de justicia) se justifica (además de cuando es ejercido en defensa de los clientes y ofrecido en igualdad de condiciones a todos) cuando no destruye el delicado balance de obligaciones en el que consiste el Estado de derecho. Es decir, los abogados deben restringirse y evitar que-

con el servicio jurídico recibido. El 35% consideró que no pudo hacer nada, el 17% alegó que fue mal asesorado y el 10% sostuvo que lo trataron mal.

brar esa práctica institucional compleja aun cuando, de hacerlo, tengan la oportunidad de ganar su caso. En los términos que venimos desarrollando, un abogado incumplirá con esta obligación cuando no asuma cabalmente su rol de traductor de intereses privados al lenguaje del interés público y, en cambio, en el afán de defender el interés privado de su cliente distorsione la mejor interpretación de lo que demanda el interés público.

En nuestro país, muchos aspectos de la profesión nunca estuvieron relacionados con lo que la imposición de dicho estándar demanda. Aún subsisten una buena cantidad de cuestiones que podrían caracterizarse como la obligación de ejercer la profesión de abogado de acuerdo con una concepción robusta del *rule of law*. Tomada en serio, esta obligación impone una pesada carga sobre quienes procuran realizar reformas para la consolidación del estado de derecho, debido a la amplitud de hábitos y reglas que se contradicen con este estándar pero que se dan por sentadas como el modo usual, y en algún sentido el modo correcto, de hacer las cosas.

Un caso obvio de esta idea es el de la corrupción: existe un sentimiento extendido de que los jueces y los abogados comparten actividades corruptas, de las cuales la más prominente son los sobornos tendientes a modificar el resultado de un caso, asegurar que el papeleo se realice más rápido, que el funcionario preferido trate el proceso de quiebra, o que el caso aterrice en el escritorio del juez adecuado. Si los abogados permiten que su cliente gane el caso corrompiendo al juez, el interés particular arrasa con las obligaciones de ambos profesionales respecto del estado de derecho.

La percepción de corrupción en el Poder Judicial todavía es alta (Kessler y Nessi, 2006)³¹ y la justicia sigue sin merecer la confianza de

31 "Conviene destacar que, de acuerdo con el reporte anual para el año 2005 producido por Transparency International, organización no gubernamental integrada por académicos de cuarenta y un países, en el índice de percepción de corrupción (IPC), que muestra los niveles de corrupción de 159 países, la Argentina ocupó el puesto 97 en el ranking de honestidad, con una calificación de 2,8 sobre un máximo de 10 (índice de percepción de corrupción de transparencia internacional. Véanse *La Nación*, 19/10/2005, y <www.globalcorruptionreport.org>), ubicándose en el mismo nivel de Argelia, Madagascar, Malawi, Mozambique y Serbia y Montenegro, lejos de Uruguay (5,9), que está en el puesto 32, y a una distancia sideral de Chile (7,3), que está ubicado en el lugar 21 y es considerado el país más transparente de la región. Asimismo, el otro índice es el Barómetro Global de Corrupción efectuado por la encuestadora Gallup, en el que se identificó como los sectores de mayor corrupción en nuestro país a: los partidos políticos con el 58,2%, el sistema judicial con el 19,2%, y finalmente la policía con el 3,1%.

la gente. Un 80% de los encuestados en una investigación de Poliarquía Consultores la coloca en ese rango junto a los partidos políticos, los sindicatos y el Congreso nacional. En general, esta percepción aumenta en los fueros más sensibles a las responsabilidades de los funcionarios públicos, prominentemente el fuero federal en lo penal. En él se radican las causas penales seguidas contra funcionarios públicos. Desde el sorteo de las causas, los tiempos de los procesos, la calidad de los peritajes y la tardanza en llenar las vacantes de los juzgados (razón por la cual el Consejo de la Magistratura, como veremos, está en el ojo de la tormenta política cada tanto) hasta la movilidad de los fiscales son motivo de fuertes sospechas de corrupción.

Cercanos a la corrupción, los casos flagrantes de conflicto de interés que atraviesan la práctica profesional en la Argentina son también ejemplos de intereses privados que impiden la deliberación pública de argumentos jurídicos. Estos casos, en los cuales se utiliza cierta posición del abogado y del juez para que el interés del cliente particular prevalezca sobre el interés público, se dan, por ejemplo, cuando el abogado es profesor o jurado del juez en el Consejo de la Magistratura, o el titular o colega de la cátedra donde el juez dicta clase en la facultad de derecho, o el decano de la facultad de derecho donde el juez es titular y depende del primero para mantener esta posición de prestigio. Todas estas situaciones muestran cómo los conflictos de interés ponen en peligro la obligación de traducir el interés privado al interés público. Cuando no

Por su parte, el IFS (Índice Fuentes de Soborno) refleja la propensión de las empresas de los principales países exportadores a pagar sobornos; y, paradójicamente, quienes han sido los mayores pagadores de soborno son países que han suscripto la Convención Antisoborno de la OCDE, siendo el sector más comprometido los negocios referidos a obras públicas y construcción.

Las estadísticas llevadas a cabo por el Departamento de Forensic Services de KPMG, publicadas en los informes anuales ya citados, se han hecho eco de las oscilaciones que dentro de ese ránking ha tenido nuestro país en los últimos años, destacando que “en este contexto distorsivo para la actividad primaria de cualquier empresa (invertir, producir, generar empleo) se agrega la necesidad de mantener las actividades sociales de la agenda pública, instalar en la agenda política lo que se omite e ignora en la agenda hipócrita, y enfrentar con acciones de institucionalidad la agenda oculta” (KPMG Finsterbusch Pickenhayn Sibila, 2003-2004). Grupo Penal de Unidos por la Justicia: Kessler y Nessi (2006).

existe esa posibilidad, el interés privado rompe la práctica social en la que consiste el derecho.

Por último, pero no por ello menos importante, subsiste entre nosotros una cierta actitud hacia la interpretación jurídica que concibe al derecho de un modo exclusivamente instrumental, paralelamente a la actitud de desprecio por la construcción de argumentos de carácter público, y que afirma que cualquier interpretación de las normas que satisfaga los intereses del cliente debe ser introducida en el proceso. Sin embargo, al igual que lo que sucede con el juez, se espera que el abogado colabore en la construcción del lenguaje del derecho. En este sentido, el abogado tiene que pagar, por un lado, sus obligaciones respecto del pasado, es decir que debe asegurarse de que las expectativas de la gente acerca de lo que el derecho requiere no sean traicionadas por el permanente cambio en la interpretación de la ley, y por otro, tiene que honrar sus obligaciones respecto del futuro, asegurándose de que el derecho mejore en cuanto a la deferencia que debe a la voluntad del pueblo y al respeto por los derechos.

LA ESFERA DE LA INSTITUCIONALIDAD JUDICIAL

EL CONTRADICTORIO ROL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Las diversas fuerzas que convergieron en el proceso de la reforma constitucional de 1994 no tuvieron otra alternativa que llegar a consensos difíciles con resultados muchas veces contradictorios. La inclusión de un Consejo de la Magistratura (CM) en la tradición de Europa continental es uno de ellos. En efecto, gracias a esa medida, el Poder Judicial federal es ahora bicéfalo, con la CSJN como cabeza jurisdiccional y el CM como cabeza administrativa a cargo, además, de la inclusión y exclusión de jueces y fiscales dentro de sus filas. Si bien es cierto que los miembros de la CSJN están excluidos de este proceso y que el CM eleva una terna al presidente para que sea este quien solicita el acuerdo del Senado para el nombramiento final del candidato, no lo es menos que la capacidad de decidir en cuestiones presupuestarias, de nombramiento y disciplinarias es poder suficiente para hacer del CM un actor político fundamental.

Como dijimos, sin embargo, esta institución tiene sus raíces en el continente europeo, donde por muchos años, y aún hoy, la capacidad de control constitucional en manos de los jueces ordinarios no existe e incluso la de los órganos capaces de ejercerla es bien diferente a la de nuestro Po-

der Judicial. En efecto, a diferencia de nuestro sistema (judicial y difuso, principalmente), en Europa continental el control, cuando es a posteriori, queda en manos de un cuerpo político, de un tribunal constitucional, dada la naturaleza política de la función y la creencia continental en la neutralidad valorativa, en la función meramente técnica de los jueces. Consistente con esta forma de caracterizar la función de los jueces en el sistema político (la aplicación de la voluntad mayoritaria a casos concretos), su forma de selección está estrechamente vinculada a su capacidad técnica medida en un concurso público, como cualquier funcionario del Estado. El Consejo de la Magistratura cumple con esta función.

Sin embargo, nuestro sistema político encomienda a los jueces no sólo la aplicación de la ley, sino el control de la constitucionalidad de todos los actos de gobierno, con lo que sus conocimientos y habilidades son fundamentalmente diversos de los que resultan necesarios en el sistema continental. El lugar político del Poder Judicial en la Argentina todavía estaba en entredicho en la reforma de 1994 (paradójicamente, algunas de las modificaciones que trae esa reforma demandarían luego un mayor involucramiento en la deliberación política de los jueces, como veremos más adelante) y la creencia generalizada que justificaba la inclusión del CM consistía en que los jueces técnicos serían menos propensos a depender de los poderes políticos, y por ende menos corruptos y más confiables. Previamente, ya la ley que había establecido la necesidad de la reforma constitucional había previsto la posibilidad de modificar el sistema vigente de selección de magistrados con el objetivo de atenuar el hiperpresidencialismo, lo cual le quitaba al Ejecutivo la casi total discreción con que previamente contaba (en la medida en que controlara a la mayoría de los senadores).

En cuanto a su integración, la Ley 24 937 dictada en diciembre de 1997 establecía que sus miembros debían provenir de diferentes estamentos, lo cual implica respetar un equilibrio de intereses. Así, la distribución original de cargos fue la siguiente: el presidente de la Corte Suprema, cuatro representantes de los abogados, cuatro jueces del Poder Judicial de la Nación, ocho legisladores, un representante del Poder Ejecutivo y por último dos representantes del ámbito académico y científico. Sin embargo, luego de la crisis de 2001 el CM fue objeto de fuertes críticas provenientes de distintos sectores de la sociedad que en su mayoría recayeron, nuevamente, en la falta de transparencia y arbitrariedad en la toma de decisiones de los Consejeros, lo que generaba falta de credibilidad y legitimidad de la institución en particular y del Poder Judicial en general.

Basada en la crítica al comportamiento corporativo de los miembros del Consejo (ya que todos ellos, incluidos los representantes de los órganos mayoritarios, eran abogados), la Ley 26 080 de febrero de 2006 impulsada por el oficialismo reformó sustancialmente su funcionamiento. Los cambios más significativos son los siguientes: unifica las comisiones de Acusación y de Disciplina, establece la obligación de que las reuniones de todas las comisiones sean públicas, la Comisión de Selección reemplaza al jurado en la tarea de analizar y calificar los antecedentes de los candidatos, excluye a los abogados de los jurados de selección de magistrados, el jurado de enjuiciamiento deja de ser un órgano permanente y, por último, la composición del Consejo se reduce a trece miembros distribuidos de la siguiente forma: seis legisladores (dos diputados por la mayoría y uno por la minoría y dos senadores por la mayoría y otro por la minoría), un representante del Poder Ejecutivo de la Nación, tres jueces, dos abogados y un académico. En el momento del dictado de la ley realizamos algunas críticas no dirigidas al intento, que compartíamos, de brindar mayor legitimidad democrática al CM y de reducir sus tendencias corporativas, sino a la pretensión de hegemonizar el control del CM por los representantes del oficialismo (sobre todo cuando el presidente tiene mayoría en ambas cámaras) (Böhmer, 2006).³²

32 Concordamos con los defensores del proyecto en que “no resulta cuestionable la ampliación de los representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular en la integración del Consejo de la Magistratura [...] sería recomendable el aumento de la cantidad de representantes de las minorías parlamentarias en el Consejo de la Magistratura para que, a través de sus decisiones, se asegure en mayor medida que el Poder Judicial actúe como contrapeso de la mayoría”.

Creemos que la modificación de la integración propuesta en la reforma provoca un desequilibrio inaceptable desde el punto de vista constitucional, porque los integrantes del partido político mayoritario bloquean la aprobación de cualquier terna para la designación de un cargo y la decisión de iniciar un procedimiento de remoción de los magistrados. Consideramos que de esta manera se permite que el partido mayoritario presione a los jueces con la promesa de frenar su procedimiento de destitución a cambio de obtener decisiones judiciales a su favor.

“Asimismo, al permitir que el partido mayoritario tenga un rol preponderante en la determinación de la terna para la designación de los jueces se da un paso atrás en la limitación de las facultades presidenciales que intentó la reforma constitucional de 1994 para atenuar el hiperpresidencialismo.” (Böhmer, 2006). Otro documento sobre el mismo tema, elaborado por las organizaciones que conforman el foro “Una Corte para la Democracia”, se encuentra disponible en <www.inecip.org>.

Resulta fundamental, sin embargo, resaltar la cuestión del corporativismo judicial porque se conecta con un grave problema de conflictos de interés que ya abordamos. Aquí sólo téngase presente el hecho de que la mayoría, sino la totalidad, de los miembros del CM son abogados y jueces, profesionales que se encuentran muchas veces en situaciones laborales tales que el resguardo de su independencia resulta fundamental. Los abogados litigan ante los jueces, quienes a su vez tienen en sus manos expedientes sensibles para los representantes de los poderes políticos (cuestiones que impactan sobre las cuentas públicas, las políticas de Estado y la capacidad financiera del gobierno, o más llanamente sobre cuestiones penales individuales, actuales o potenciales que afectan a la clase política), los académicos en la Argentina no son a tiempo completo por lo cual están en la misma situación que los abogados. El hecho de que estas personas tengan en sus manos la inclusión, la promoción, la disciplina y la expulsión de los jueces debe ser motivo de preocupación institucional. Si a eso le sumamos, como lo haremos más adelante, que la formación y la evaluación de los candidatos (algunos de ellos ya miembros del Poder Judicial) no está en manos de académicos profesionales, sino que los jurados de los concursos, los profesores de la escuela judicial y en general de los posgrados que otorgan puntos para el CM son a su vez jueces o, peor aún, “académicos” que litigan ante los mismos funcionarios que ellos evalúan, el panorama se complica aún más. Este es otro de los aspectos donde se advierte la falta de un cabal entendimiento del rol político que les cabe a los jueces en nuestro sistema y que produce la ingenuidad de creer que el mero conocimiento técnico aumentaría la independencia del Poder Judicial.

LA ESFERA DEL ROL POLÍTICO DEL PODER JUDICIAL

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA AUTORIDAD DE LA CORTE SUPREMA

Como tribunal supremo del país, la CSJN no estuvo exenta de sufrir los vaivenes de la política nacional. Así, cada uno de los diferentes gobiernos desde el golpe de 1930 cambió a todos o a un importante número de sus ministros (con la excepción del presidente De la Rúa). Estas modificaciones de sus miembros conllevaron la modificación de sus visiones respecto de la Constitución, concordante en líneas generales con el mandato del presidente que los nombrara. Los miembros de la Corte que asumieron en 1990 rechazaron la obligación de atarse a sus propios precedentes, obligación que habían asumido quienes fueron nombrados en 1984, con lo que

permitieron la continuación de la costumbre de modificar la jurisprudencia aun cuando los casos fueran similares. Esta y muchas actitudes parecidas (el recurso al *per saltum*, es decir, la apropiación de un expediente por la CSJN sin esperar el agotamiento de las vías de apelación normales, o el de “arrancatoria”, es decir, la desaparición de hojas de un expediente, entre otros) que se sucedieron sin pausa en la larga década de 1990 pusieron definitivamente a la CSJN en el centro de la discusión política como nunca antes. Cabe recordar que la ampliación del número de miembros realizada por el presidente Menem ¡no fue recogida por la tapa de ninguno de los diarios del país! El malestar con la CSJN hizo eclosión en la crisis de fines de 2001, cuando una Corte Suprema sitiada por juicios políticos masivos intentó primero mostrar su buena voluntad (para lo cual aceptó la constitucionalidad de las reglas del “corralito” financiero) y luego, sin haber logrado su objetivo, modificó su parecer y puso en jaque la política económica del gobierno, que a su vez respondió con el retiro de la amenaza. Muchas voces sugirieron modificaciones institucionales: a continuación nos abocaremos a una de ellas, parcialmente exitosa.

Las instituciones que produjeron el documento “Una Corte para la Democracia” en plena crisis de 2001 apuntaban algunas de las causas de los problemas que enfrentaba la CSJN:

1. Exagerado volumen de causas [...]
2. Falta de publicidad en los procedimientos [...]
3. Obstáculos a la participación de la ciudadanía en la búsqueda de la justicia, restringiendo la participación en el proceso sólo a aquellos que el tribunal considera “partes”.
4. Falta de transparencia en la designación de jueces, en especial de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
5. Falta de transparencia en el proceso de destitución o remoción de jueces, en especial de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
6. Falta de transparencia en la gestión y funcionamiento del Poder Judicial, en especial de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación.
7. Falta de mecanismos de control de la administración del Poder Judicial.
8. Igualdad en las contribuciones y permiso a los jueces para no pagar impuestos.³³

A poco de asumir en el año 2003 el gobierno del presidente Kirchner, su ministro de Justicia visitó las oficinas del CELS para comprometerse con las

33 Véase <www.adccorte.org.ar/verarticulo.php?iddocumento=91>.

organizaciones mencionadas a llevar adelante las reformas sugeridas. Por su parte, la CSJN creó espacios institucionales donde varias OSC tuvieron la oportunidad de sugerir otras modificaciones. Tal vez la más trascendental, realizada por el presidente de la Nación, haya sido la sanción del Decreto 222/03 que modificó la forma tradicional de nombrar a los ministros de la CSJN, que consistía en que el presidente enviaba su candidato al Senado, que por su parte lo aceptaba o rechazaba en sesión secreta. El mencionado decreto crea en cambio un mecanismo por el cual el presidente pone a disposición de la ciudadanía los nombres de sus candidatos y genera así

mecanismos que permitan a los ciudadanos, individual o colectivamente, a los colegios y a las asociaciones que agrupan a sectores del ámbito profesional, académico o científico de que se trata, a las organizaciones no gubernamentales con interés y acciones en el tema, hacer conocer en forma oportuna sus razones, puntos de vista y objeciones que pudieran tener respecto del nombramiento a producir.

El Senado acompañó esta norma terminando con el secreto de las sesiones de la Comisión de Acuerdos y generando un procedimiento por el cual el candidato o la candidata puede responder a las observaciones presentadas. Cabe agregar un tema importante relacionado con el punto 4 de los ODM. En efecto, según el decreto “resulta necesario tener presente, a la hora del ejercicio de tal facultad, las circunstancias atinentes a la composición general del Alto Cuerpo en cuanto a diversidades de género, especialidades profesionales e integración con un sentido regional y federal”. Con este procedimiento se incorporaron cuatro ministros (Eugenio Zaffaroni, Elena Highton, Ricardo Lorenzetti y Carmen Argibay), entre los cuales se cuentan dos mujeres por primera vez en la historia democrática de la Argentina. Sin embargo, el retorno al statu quo previo a 1990 terminó de configurarse con la reducción del número de miembros de la CSJN al histórico de cinco. Efectivamente, mediante la Ley 26 183 se vuelve a una Corte Suprema de cinco miembros con un proceso de transición estipulado. Resulta insoslayable mencionar el efecto que tuvo la renovación de sus miembros y que fue producto de los procedimientos de juicio político impulsados, principalmente, por el oficialismo en el Congreso nacional.³⁴

34 Dos magistrados fueron destituidos, Eduardo Moliné O'Connor y Boggiano, y otros tres debieron renunciar: Julio Nazareno, Guillermo López y Adolfo

Más allá de las reformas realizadas desde los otros poderes del Estado, la CSJN ha producido las propias por medio de otras reformas acordadas que incorporaron procedimientos para aumentar la participación de los ciudadanos en la tramitación de los casos y la transparencia de las actividades del tribunal. Así, a través de la Acordada 28/2004 se permite la interposición de *amici curiae*, es decir, las opiniones de quienes, sin ser partes en el caso, tienen un interés o conocimiento especial relevante. Para aumentar la accesibilidad de los interesados, la Acordada 14/2006 establece la publicación en la página web de la CSJN de la lista de casos en los que se permite la presentación de *amici*. En el mismo sentido, el procedimiento interno de circulación de las causas mereció la autorregulación del tribunal a través de la Acordada 35/2003, por la cual se decidió que tendrán “carácter público [...] todos los registros llevados por las secretarías intervinientes y por las mesas de entradas que de ellas dependan sobre la circulación de expedientes”.

Como vimos, existe desde hace mucho tiempo en nuestro país una práctica extendida por la cual los abogados de una de las partes acceden a conversar con quienes toman las decisiones respecto de los expedientes judiciales sin la presencia de los abogados de la otra parte. Estas comunicaciones ex parte, que en la Argentina se conocen por el nombre menos formal de “alegatos de oreja”, han sido causa de alguna controversia, aunque los colegios de abogados son reticentes a regularla. Esta evidente violación de la igualdad entre las partes (que en otros países conlleva una sanción grave) ha sido ahora finalmente regulada por la CSJN mediante la Acordada 7/2004, por la cual las audiencias con alguno de los jueces del tribunal siempre tendrán lugar con presencia de las dos partes. En la misma dirección de publicidad y transparencia de sus sentencias ya dispuesta por la Acordada 37/2003, conforme a la Acordada 1/2004, la CSJN debe publicar en su página web las estadísticas semestrales de su trabajo, tales como cantidad de expedientes ingresados, cantidad de causas resueltas, distribución de los votos, etc. La Acordada 36/2003

Vázquez. La destitución se basó en la intervención en la causa “Meller”, donde se legitimó judicialmente un proceso administrativo fraudulento que provocaría un perjuicio al Estado en centenares de millones de pesos. De este modo, se desarticuló la “mayoría automática” que había justificado las decisiones políticas del gobierno menemista y cuyo prestigio y experiencia profesional eran bastante discutibles. De todos modos, cabe resaltar que hubo serios cuestionamientos al procedimiento por el cual fueron destituidos los dos magistrados, pero no fueron tenidos en cuenta, ni aun judicialmente, debido a la falta de legitimidad que tenían los jueces destituidos.

regula un trámite especial “en las causas que versen sobre materias de trascendencia” institucional. En cuanto a las cuestiones administrativas internas de la Corte, la Acordada 1/2004 dispuso que se publiquen en su página web los datos relativos a su personal y la forma ejecución de su presupuesto. La CSJN ha creado incluso su propia agencia de noticias, el Centro de Información Judicial (<www.cij.gov.ar>).

A las reformas realizadas por los otros dos poderes, entonces, la propia CSJN sumó reformas autoimpuestas en el sentido de aumentar la transparencia, la participación ciudadana y la imparcialidad en el manejo de las causas que se encuentran bajo su jurisdicción. Sin embargo, su legitimidad no depende sólo de la forma de nombramiento de sus miembros o del procedimiento con que maneja sus expedientes. Su legitimidad se basa crucialmente en su capacidad de persuadir a la ciudadanía de que sus decisiones no son arbitrarias, sino que se “conforman a derecho”, es decir que son parte de una práctica argumentativa compleja pero relativamente consistente a lo largo del tiempo y capaz de balancear de la mejor manera posible las exigencias de la voluntad de la mayoría y los límites de los derechos constitucionales. Si bien esta práctica se construye socialmente, la CSJN es un actor crucial en su construcción.

Quienes la constituyeron en los gobiernos de los presidentes Alfonsín y Menem creyeron, si lo miramos bajo su mejor luz, en formas diversas de legitimidad institucional de la CSJN. En el primer período la CSJN adoptó cierta visión contramayoritaria de su rol, asumiendo una posición más volcada a la defensa de derechos que al respeto por la voluntad mayoritaria o por la historia de sus propios precedentes. Sin embargo, sugirió que ella misma (a partir de la entrada en vigencia de la democracia) se autoimpondría los límites de sus propios precedentes y que fallaría similarmente casos similares. Es decir que, en términos del cuadro que propusimos más arriba, esta Corte Suprema intentó construirse un lugar desde donde poder ejercer su autoridad tanto en el control horizontal como en el vertical

La Corte Suprema ampliada en 1990, sin embargo, rechazó esta visión, digamos, norteamericana de su rol institucional y en cambio se volcó a una visión de sí misma más cercana a la de la tradición del derecho continental, en tanto fue más deferente a los dictados de la voluntad mayoritaria (en el contexto hiperpresidencial argentino del momento, sobre todo a los dictados del presidente). En la terminología propuesta, la Corte Suprema de Menem fue deferente horizontalmente y (quizás) también verticalmente.

A partir de la crisis de 2001 y frente al rotundo fracaso de ambas estrategias para consolidar la legitimidad de su autoridad, la CSJN, sobre todo a partir de las designaciones realizadas con el nuevo procedimiento creado por el Decreto 222, ha venido intentando una nueva estrategia. En efecto, en varios casos (y no sólo en el ámbito de la CSJN) el tribunal ha decidido evitar cerrar la discusión con una decisión que otorgue la victoria a una de las partes por sobre la otra. En estos casos la CSJN se encuentra en una encerrona: si no decide, pierde legitimidad como parte del juego político –cuyas expectativas están puestas en que los tribunales brinden respuestas finales a los pleitos de la ciudadanía–, pero si decide imponiendo determinada obligación, sobre todo si se trata de una obligación positiva y costosa para el Estado, corre el riesgo cierto de no ser obedecida, con lo que también pierde legitimidad. Así, la CSJN ha decidido armar mesas de diálogo entre las partes afectadas y con quienes deben asumir el costo de la implementación de una eventual decisión (como en los ejemplos más impactantes de los casos “Verbitsky”, sobre condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires, y “Mendoza”, el caso de la limpieza del Riachuelo). De esta manera el supremo tribunal se asegura de contar con la mayor información posible, con todos los argumentos relevantes de los afectados y con un ámbito de deliberación donde experimentar formas diversas de implementación que avancen en la medida en que cuenten con el consentimiento de los actores relevantes y con el respaldo de la autoridad institucional de la CSJN. Así, busca controlar horizontalmente a los otros poderes de una forma diversa (más deliberativa) pero intenta ser (quizás) más deferente verticalmente, al reducir el uso de la doctrina de la arbitrariedad de las sentencias.

Esta jugada crucial de la CSJN depende de su capacidad para persuadir al Poder Ejecutivo de cumplir con sus órdenes y al Legislativo de producir los recursos necesarios, a lo cual se agrega la dificultad de que las órdenes son políticas públicas complejas en sí mismas. Hemos mencionado ya los problemas que para la legitimidad del Poder Judicial tiene su falta de eficiencia. En este caso, el tribunal supremo pone en juego su eficacia, su capacidad de hacer cumplir su voluntad. En un sistema de división de poderes, los jueces ya tienen que sostener la tensión de depender de otros poderes; a esa característica natural se agrega ahora el forzamiento de actores políticos renuentes a hacer lo que no quieren o tienen dificultades para hacer, desde un poder tradicionalmente débil.

ALGUNAS SUGERENCIAS FINALES

Hemos visto que la CSJN está liderando un incipiente movimiento hacia la reforma de los procesos de deliberación judicial en situaciones complejas de políticas públicas (las llamadas “mesas de diálogo”, como en el caso del Riachuelo, o de la revisión del sistema penitenciario, o la forma que se eligió para resolver el corralito, o el nivel de las jubilaciones). Estos procesos deberían ser seguidos muy de cerca y apoyados institucionalmente porque podrían significar un aumento de la legitimidad de la CSJN y una forma muy interesante de acomodar la legitimidad mayoritaria de las políticas públicas dentro de una perspectiva que incluye los derechos de la Constitución.

Las obligaciones internacionales pueden actuar como catalizadoras de estos procesos, en la medida en que las decisiones de organismos internacionales requieren la participación de actores nacionales para ejecutarse (del Ejecutivo muchas veces asignaciones presupuestarias no contempladas, del Legislativo regulaciones nuevas y del Judicial la legitimidad de imponer el monopolio de la fuerza pública detrás de la decisión) y el diálogo entre ellos resulta fundamental.

Los colegios de abogados y las facultades de derecho deben asumir sus obligaciones y las autoridades que las regulan (las legislaturas locales y en ciertos casos los ministerios de justicia o de educación de la Nación) deberían bregar por ello. Respecto de los colegios, deben hacerlos cumplir las leyes que los regulan en cuestiones de ética profesional y obligarlos a prestar programas serios de oferta de servicios jurídicos gratuitos. Respecto de las facultades de derecho, la creación de una comunidad académica, independiente de la profesión, que forme operadores capaces de trabajar en un sistema tan complejo con un nivel parecido de calidad.

La presión para que la Argentina tenga hoy este nuevo e impresionante sistema de derechos ha venido en general desde abajo, desde los reclamos de la sociedad organizada en entidades que han traducido sus reclamos al lenguaje de los derechos, conseguido nuevas normas, abierto nuevos procesos y utilizado cada espacio para acercar a nuestro sistema de justicia a las promesas de nuestra Constitución. Es por eso que el apoyo a las diversas formas de lograr el acceso a la justicia de mayor cantidad de ciudadanos, tanto individual como colectivamente, no sólo tendrá como consecuencia una más efectiva defensa de sus derechos, sino que también ejercerá la debida presión desde abajo para lograr las reformas que hasta ahora no se han querido realizar desde arriba.

Pero desde una visión más sistémica, y como vimos más arriba, la tríada “demanda ciudadana-legitimación política a través del Ejecutivo-decisión de la Corte” fue en definitiva la que profundizó la articulación institucional de la reconfiguración política que significó la transición democrática. Hemos señalado los actores y procesos y la ampliación de espacios democráticos que esta articulación permite (además de que, como muestra Poliarquía en su reciente informe, esta política ha impactado en la percepción general de legitimidad en el tribunal superior). Todavía falta lograr, sin embargo, que los beneficios se derramen al resto de los poderes judiciales, tanto federal como provinciales. Para ello es crucial:

1. mantener la tríada alineada (es decir, seguir alentando la demanda ciudadana de derechos, mantener la convicción de los ejecutivos en que esta forma de solucionar conflictos reduce costos y aumenta su propia legitimidad, y apoyar a los tribunales dispuestos a responder a los desafíos técnicos, culturales y burocráticos que estas reformas plantean);
2. proponer desde los diversos ámbitos de creación de conocimiento y propuestas de políticas públicas formas mediante las cuales estos procesos puedan lograr mayor consenso y realizarse con menores costos y más rápidamente; y lograr
3. que la formación de los operadores actuales y futuros del sistema se ponga en línea con las demandas profesionales y culturales de esta particular forma de articulación política.

Post scriptum del compilador: Sabemos que los tiempos de la producción académica no tienen (ni deberían tener) el dinamismo de la acción política. A poco de haber ingresado estos textos a la editorial para su confección como libro, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunciaba, en la apertura de las sesiones legislativas de 2013, su decisión de elevar durante el año en curso a consideración del Congreso una serie de proyectos de reforma de la institucionalidad judicial, legitimando esta decisión con criterios en algún sentido coincidentes con lo expresado en este capítulo. El contenido y el significado político-institucional de este proceso de reforma por iniciarse está abierto y se develará con el correr del tiempo. Es en este contexto de *tempos* académicos y políticos diversos que no debería asombrar al lector el hecho de que este capítulo no incluya referencias a los anuncios presidenciales ni analice sus implicancias.

Por lo demás, analiza la interrelación entre instituciones y actores desde una perspectiva histórico-estructural, por lo que, más allá de novedades como la reforma en ciernes, constituye una valiosa herramienta para comprender el funcionamiento histórico y presente del Poder Judicial, así como para analizar sus dinámicas futuras.

5. Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales

*Marcelo Leiras** **

INTRODUCCIÓN

En este capítulo expongo una interpretación sobre el funcionamiento del federalismo argentino desde 1983, que se organiza alrededor de dos afirmaciones centrales: a) la Argentina es una federación política y administrativamente descentralizada con alta concentración geográfica de sus recursos productivos y amplias desigualdades interprovinciales; y b) los gobiernos provinciales argentinos son, en general, débiles y dependientes desde el punto de vista financiero, pero fuertes y autónomos desde el punto de vista político.

De acuerdo con algunas de las evaluaciones habituales, los postulados de cada una de estas afirmaciones son contradictorios. Por ejemplo, la concentración de personas y riqueza en la ciudad y la provincia de Buenos Aires suele presentarse como prueba del carácter meramente formal del federalismo argentino. Las impugnaciones de la concentración sociodemográfica suelen ir acompañadas de críticas a la subordinación financiera de los gobiernos provinciales. Esa subordinación, se sostiene, compromete la autonomía política de los gobiernos provinciales que consagra la Constitución y confirma el carácter nominal del federalismo argentino.

Me propongo demostrar que estas supuestas contradicciones son sólo aparentes. Ello requiere verificar, empíricamente primero, que el federalismo argentino es descentralizado y que los gobiernos provinciales son políticamente autónomos y, en segundo lugar, que la descentralización coexiste con la concentración y que la autonomía política provincial coexiste con la subordinación financiera. Estas combinaciones son facti-

* Agradezco los comentarios de Paula Alonso, Carlos H. Acuña, Lucas González, Germán Lodola, Débora Lopreite y Luis Schiumerini.

** Universidad de San Andrés, Conicet.

bles y no le quitan nada al carácter federal del sistema político argentino: no hacen que sea menos federal ni falsamente federal; al contrario, son resultados esperables del funcionamiento de estas instituciones federales en este contexto socioeconómico y con esta trayectoria histórica.

Aunque no son contradictorias, la coexistencia de la concentración de recursos con la descentralización de poder tiene consecuencias políticas porque afecta los incentivos y el comportamiento de los gobiernos nacionales y los provinciales en la decisión y la implementación de las políticas públicas. Como se expone más adelante, los problemas de coordinación y cooperación a los que da lugar contribuyen a explicar la volatilidad característica de las políticas llevadas adelante en la escala nacional desde 1983, de acuerdo con la siguiente dinámica general: las políticas públicas en la escala nacional se apoyan en coaliciones interprovinciales que los presidentes construyen transfiriendo a los líderes provinciales recursos financieros a cambio de respaldo electoral y legislativo. Esta lógica de construcción de coaliciones es a la vez una consecuencia y un factor de refuerzo tanto del carácter descentralizado del federalismo argentino como de la desigualdad interprovincial.

El propósito fundamental de este capítulo es conceptual. La línea de interpretación propuesta se inspira en observaciones teóricas desarrolladas en la llamada “segunda generación” (Weingast, 2006) de los estudios de economía política dedicados al federalismo, así como en argumentos y evidencia empírica presentados en la extensa literatura contemporánea sobre distintos aspectos del federalismo argentino.

Lo que resta de la exposición se organiza del siguiente modo. La segunda sección hace explícitas las concepciones del federalismo como forma política y de su variante argentina que inspiran la interpretación propuesta. La tercera describe los fundamentos históricos e institucionales de la centralidad de las provincias en la organización del federalismo argentino. La cuarta sección expone las fuentes legales y organizacionales de la autonomía política de los gobiernos provinciales y analiza su influencia sobre el sistema de partidos. La quinta sección describe la evolución de la distribución de recursos fiscales entre distintos niveles de gobierno y entre las provincias. La sexta analiza la lógica de la formación de las coaliciones que respaldan las políticas públicas en la escala nacional. La séptima sección destaca las conclusiones de los análisis anteriores y subraya las restricciones que los proyectos de reforma del federalismo argentino deben tomar en cuenta.

EL FEDERALISMO COMO FORMA POLÍTICA Y SU VARIANTE ARGENTINA

El federalismo es una forma política híbrida y compleja. Para entender en qué consiste su hibridez es útil ubicarlo en un continuo de sistemas de decisión ordenados de acuerdo con la influencia que en cada uno de ellos ejercen los intereses agrupados en secciones del territorio. La hibridez resulta de la combinación de criterios personales y territoriales en la organización de las instituciones de representación política.

El extremo unitario de este continuo sería una asamblea de legisladores elegidos en un solo distrito de escala nacional y que deciden por mayoría simple; por ejemplo, el Parlamento de Israel. En este caso, la localización territorial de los intereses es completamente irrelevante para la formación de coaliciones legislativas. A medida que se introducen divisiones distritales para la elección de representantes, la importancia de la localización territorial de los intereses crece, en particular cuando los distritos electorales coinciden con unidades territoriales que tienen alguna responsabilidad administrativa y, más aún, cuando se adopta reglas de mayoría calificada. Este crecimiento alcanza un máximo cuando —como en las alianzas confederales antiguas, en los Estados Unidos bajo los artículos de la Confederación o, para algunos propósitos y en algunos períodos, en la Unión Europea— las decisiones requieren la unanimidad de los representantes de gobiernos autónomos. Típicamente, en las federaciones los representantes se eligen en distritos, algunos de los cuales corresponden a gobiernos con autonomía para ejercer varias funciones, la asignación de representantes de cada territorio es independiente de la cantidad de ciudadanos que residen en ellos y algunas decisiones requieren la formación de mayorías calificadas. Por este motivo, se ubican lejos del extremo unitario; pero, puesto que autorizan a un gobierno central que puede imponer decisiones sobre las unidades componentes, tampoco pueden identificarse con la completa autonomía característica de las confederaciones. Aquí reside la hibridez de la organización de la representación en las federaciones: las decisiones políticas no reflejan solamente la suma de las voluntades individuales ni una combinación de los intereses predominantes en cada sección del territorio, sino ambas cosas.

Las formas federales de gobierno surgen de la reunión de unidades territoriales previamente soberanas o bien de la cesión de autonomía a los gobiernos regionales componentes de un régimen territorial previamente unitario. En ambos casos el reparto de atribuciones y recursos representa un equilibrio inestable que, en general, refleja el poder relativo de cada unidad componente y cada nivel de gobierno en el momento constitu-

yente, pero es vulnerable a los cambios que puedan producirse en esa relación de poder. En las federaciones, la violación de la autonomía de los gobiernos territoriales y la secesión son riesgos, aunque lejanos, siempre presentes. Por ese motivo ofrecen a los gobiernos territoriales garantías de protección de su autonomía, la más importante de las cuales es la participación en la formación de mayorías legislativas en la escala nacional.

En casi todas las federaciones la división de funciones entre niveles de gobierno se establece y se protege legalmente. No obstante, esta división rara vez es tajante y completa. Es infrecuente que los recursos y la autoridad para la provisión de bienes y servicios públicos se asignen por completo a un solo nivel de gobierno. En líneas más generales, a cada nivel se le asigna distintas tareas asociadas, y en muchos casos los gobiernos de distinto nivel comparten responsabilidades en el desempeño de la misma función. Aun cuando pudiera producirse una división tajante entre niveles para el desempeño de algunas funciones, las decisiones de gobierno inciden sobre las condiciones en que se toman e implementan otras decisiones de gobierno y los protagonistas de esas decisiones no actúan individualmente y aislados sino en grupos y de modo estratégico. En las federaciones, los niveles de gobierno comparten responsabilidades y atribuciones, las políticas tienen externalidades y los políticos forman partidos. Por eso, desde el punto de vista descriptivo, no es conveniente pensar las federaciones como sistemas de división tajante de funciones entre niveles de gobierno y, desde una perspectiva normativa, no es razonable aspirar a federaciones donde no exista influencia recíproca entre el gobierno central y los gobiernos provinciales.

Habiendo expuesto las características centrales de la concepción de las federaciones que inspira este capítulo, expongo tres argumentos que contradicen algunas evaluaciones habituales del federalismo argentino.

Primero, las federaciones son sistemas de gobierno, conjuntos de reglas para tomar decisiones, no resultados. Desde este punto de vista, no es pertinente evaluar el carácter federal de un país citando alguna distribución geográfica de la población, de los recursos económicos o de cualquier otro atributo. Puede considerarse contradictorio que en una federación los recursos estén geográficamente concentrados o las desigualdades interprovinciales sean pronunciadas,¹ pero para justificar

1 En rigor, la concentración demográfica y económica es un resultado esperable tanto en las federaciones como bajo cualquier otro régimen territorial de gobierno. Y la coexistencia de desigualdades interprovinciales y regímenes federales es muy frecuente, no tanto porque el federalismo produzca o acentúe la desigualdad, sino porque es más probable que los

esa afirmación hay que exponer la teoría según la cual se espera que esta forma de gobierno produzca cierto resultado. Que el resultado no se verifique debería ser una invitación a revisar la teoría antes que una razón para negar que el sistema que se está observando sea una federación. En otro sentido, puede afirmarse que la igualación interprovincial es una obligación legal.² Pero decir que un resultado inconsistente con esta obligación comporta una violación del carácter federal de la Constitución, como en el caso anterior, requiere demostrar por qué el respeto del resto de las obligaciones y prohibiciones constitucionales debería llevar a una distribución interprovincial distinta de la que se observa. En otras palabras, que la población y las capacidades productivas se concentren en la ciudad de Buenos Aires y la Pampa Húmeda, o que la desigualdad interprovincial de los ingresos y las condiciones de vida sea muy pronunciada puede implicar que la Argentina es un país mal integrado o socialmente injusto, pero no que no sea federal. Asociar un sistema de toma de decisiones con alguno de los resultados que, por algún motivo, se espera que ese sistema produzca no ayuda a pensar ni a resolver las desigualdades interprovinciales y los problemas de integración que efectivamente padece la Argentina.

Segundo, como propuso Grodzins (1960), las federaciones no se parecen a tortas divididas en capas (*layered cakes*), sino a tortas marmoladas (*marble cakes*). Las decisiones de los distintos niveles de gobierno en las federaciones, como los ingredientes en las tortas marmoladas, se mezclan y se superponen. La representación de los intereses territoriales en las decisiones nacionales, el reparto de tareas para el desempeño de funciones, las externalidades de las políticas y los vínculos partidarios entre los funcionarios son los canales a través de los cuales se produce la mezcla. Desde este punto de vista, la influencia de los actores provinciales sobre las decisiones nacionales y las restricciones, o aun la presión que las autoridades centrales pueden ejercer sobre los gobiernos de las provincias, no deben ser presentadas, tal como ocurre frecuentemente, como deformaciones del federalismo argentino, sino como característi-

países con desigualdades regionales amplias adopten formas federales de gobierno.

2 Por ejemplo, el inc. 2º del art. 75 de la Constitución nacional aprobada en 1994 establece que la distribución de recursos entre los niveles de gobierno y las provincias "será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

cas constitutivas de la organización federal y resultados altamente probables en toda federación.

Finalmente, el funcionamiento del federalismo argentino es criticable desde diversos puntos de vista (este capítulo expone algunas de esas críticas). Es probable que varios de los resultados políticos y sociales atribuibles a la organización federal sean productos no deseados de la interacción estratégica entre los actores que lo conforman o de la supervivencia de estructuras heredadas que no satisfacen a nadie pero que no se puede reformar. No obstante, en general es poco productivo y en varios casos particulares falso concebir a la organización federal argentina como una anomalía, un accidente o una violación de una promesa constitucional de cumplimiento imposible. La dinámica política del federalismo argentino tiene más que ver con las disposiciones legales que se cumplen que con las que se violan.³ Las instituciones políticas y fiscales del federalismo argentino fueron negociadas, redactadas y aprobadas, consciente e intencionalmente, por representantes de intereses territoriales, partidarios y sociales. Es más productivo analizar el federalismo argentino en su positividad, como el resultado de propósitos deliberados y objetivos alcanzados por actores estratégicos con intereses diversos antes que como el fracaso inevitable de un diseño institucional contradictorio. Como sostienen algunas teorías, la división de funciones entre los niveles de gobierno y la descentralización de la autoridad política y los recursos fiscales pueden, bajo ciertas condiciones, promover una asignación eficiente de recursos y estimular el desarrollo económico. Las federaciones pueden, en ocasiones, facilitar el flujo de recursos desde las regiones más prósperas hacia las menos desarrolladas de un país. Pero el propósito fundamental de la adopción de reglas federales de gobierno no es el desarrollo económico ni la igualdad. Las federaciones se forman para integrar territorialmente (o para mantener integradas) naciones económica y socialmente heterogéneas cuyas elites locales tienen intereses parcialmente compatibles pero también contradictorios. Muchas veces, la integridad territorial sólo puede obtenerse a expensas de la eficiencia, la igualdad y la rendición de cuentas democrática. La comprobación de que un país sea,

3 Y la violación de algunas de ellas (por ejemplo, del compromiso de sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal asumido en la Constitución de 1994) obedece al cumplimiento de otras (por ejemplo, el requisito de que ese nuevo régimen sea aprobado por la mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso y por cada una de las provincias).

como la Argentina, ineficiente en sus procesos de decisión e inequitativo en sus resultados sociales, lejos de comprometer la validez de sus credenciales federales, las confirma.⁴ La prueba del fracaso de una federación no es la complejidad política, el desarrollo errático ni la desigualdad, sino la secesión.

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO ARGENTINO

El propósito general de esta sección es demostrar que la Argentina es una federación políticamente descentralizada.⁵ Algunas de las observaciones aquí presentadas anticipan elementos de la autonomía política de los gobiernos provinciales, tema que se desarrollará de modo más completo en la sección siguiente.

Entiendo por “federación” un sistema de gobierno como el descrito en la sección anterior; esto es, uno en el que la autoridad está dividida entre un nivel central y por lo menos otro nivel de gobiernos territoriales autónomos (ambos democráticamente electos en comicios independientes) y en el que los representantes de los gobiernos territoriales participan en la toma de decisiones de escala nacional. Una federación está “políticamente descentralizada” cuando: a) la dimensión territorial es especialmente relevante para la formación de mayorías legislativas y coaliciones políticas en la escala nacional, y b) los gobiernos territoriales están autorizados para ejercer completamente o compartir con el nivel central funciones de gobierno numerosas y políticamente salientes.

4 Es interesante advertir que el trabajo de Rivarola (1908), que habitualmente se cita como denuncia del carácter ficticio del federalismo argentino, expone, en realidad, una propuesta de reforma basada en un diagnóstico similar al que se expone en este párrafo.

5 Esta calificación coincide con lo que Stepan (1999, 2004b) llama federalismos “limitadores del demos” (*demos-constraining federalism*). Gibson y Falletti (2004), en cambio, caracterizan a la organización federal vigente desde 1880 como una federación “centralizada y plural”, esto es, una en la que el gobierno central es autónomo de toda provincia o grupo de provincias y en la que ninguna provincia predomina sobre las otras. Como se verá en esta sección, los actores políticos provinciales ejercen significativa influencia en las decisiones de escala nacional. Esa influencia no está distribuida homogéneamente entre las provincias. Por estos motivos, no parece adecuado calificar a la federación argentina como centralizada ni como plural.

El carácter federal y descentralizado de la Argentina deriva de características históricas y constitucionales, entre las que se destacan cuatro: la centralidad de las provincias como forma elemental de organización política; la estructura de distritos del régimen electoral nacional; el carácter bicameral y simétrico del Congreso de la Nación; y la división entre niveles de las funciones de gobierno prevista en la Constitución y reforzada por las políticas de descentralización de servicios adoptadas desde fines de la década de 1970.

LA CENTRALIDAD POLÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN PROVINCIAL

Esta sección describe el origen de la división en provincias como modo de organización territorial del poder político. El propósito de esta descripción es demostrar que, dentro del repertorio de formas institucionales disponibles para los fundadores de las instituciones políticas argentinas y dentro de las varias escalas a las que pueden constituirse las organizaciones políticas y acumularse poder político, la forma provincial y la escala provincial son centrales. Naturalmente, han existido y existen instituciones de gobierno y organizaciones políticas de escala municipal. Más recientemente, una serie de tratados suscriptos entre 1988 y 1999 dieron lugar a la conformación de regiones como unidades supraprovinciales de coordinación socioeconómica.⁶ El ejercicio de funciones de gobierno podría, entonces, localizarse en otros niveles, y el poder político podría acumularse en espacios de otra escala. Sin embargo, los responsables de las decisiones políticas más relevantes y los protagonistas de las coaliciones políticas vertebrales son actores provinciales.

Una explicación exhaustiva de la centralidad de las provincias como forma de organización requiere combinar argumentos sociales, económicos, institucionales y doctrinarios. No puedo ofrecerla aquí. Como prefacio a las interpretaciones que ensayaré más adelante, esta sección ilustra con algunas referencias históricas los antecedentes de la organización provincial y su persistencia en distintas etapas de la organización política nacional.

La división provincial del territorio argentino deriva de dos fuentes: los conflictos desatados dentro de las elites políticas a principios del

6 Estas son la región del Norte Grande (creada en 1999), la del Nuevo Cuyo (1988), la Patagónica (1996) y la del Centro (1998).

siglo XIX y la arquitectura geográfica de las coaliciones de gobierno de mediados del siglo XX.

Como es sabido, los territorios que en 1853 constituyeron la República Argentina formaron parte del Virreinato del Río de la Plata.⁷ La organización provincial deriva del sistema de administración colonial en Hispanoamérica, que combinó instituciones de distinta jerarquía con jurisdicciones territoriales en algunos casos superpuestas. Una jerarquía de delegados de la corona con jurisdicción territorial de alcance decreciente ejercía las principales funciones ejecutivas y militares. Los virreyes ocupaban la posición superior en esa jerarquía. Las provincias constituían la primera capa de divisiones administrativas y estaban bajo el control de los gobernadores. Tenientes gobernadores, capitanes de guerra y corregidores ejercían funciones ejecutivas en los territorios menos poblados y los pueblos pequeños, que usualmente formaban parte de las provincias pero a veces estaban organizados como territorios separados. La administración municipal de las ciudades, parcialmente independiente de las autoridades ejecutivas, estaba a cargo de los cabildos, cuerpos colectivos constituidos por representantes de los vecinos propietarios de viviendas y algunos funcionarios reales. Las provincias coloniales representaron, entonces, el primer orden en la organización territorial del gobierno colonial. Su relevancia en el orden posterior resultó de los eventos que se desarrollaron luego de la crisis de la independencia.

Las luchas por la reconstitución del orden político en el Río de la Plata tras la captura de Fernando VII en Bayona se organizaron alrededor de múltiples líneas de conflicto. Una de ellas, territorial, enfrentó a las elites metropolitanas que trataron de sostener en el tiempo el ascendiente de las capitales virreinales con las elites de las capitales de provincia y las de otros pueblos pequeños. El federalismo norteamericano ofreció a las elites provinciales un ejemplo inspirador y una doctrina política para emu-

7 Criatura de las incompletas Reformas Borbónicas de fin del siglo XVIII, la nueva unidad administrativa procuraba integrar la periferia de la ya declinante economía minera de Potosí con las ciudades fundadas a lo largo de la crecientemente próspera línea comercial de la cuenca del Plata. Los virreyes gobernaron entonces sobre dos regiones muy diferentes. Una, que pronto habría de conformar el llamado "Interior", muy dependiente del comercio de mulas y textiles con los centros mineros andinos y sujeta a patrones tradicionales de autoridad social y dominación política; la otra, el "Litoral", apoyada en el desarrollo de vínculos comerciales legales e ilegales con el exterior y más abierta a la influencia de patrones modernos de relación social y política. Aunque mitigados por las transformaciones políticas y sociales subsiguientes, algunos de estos contrastes subsisten.

larlo. Esta influencia alcanzó a toda Hispanoamérica y se reflejó en la sanción de varias constituciones, muchas de ellas de muy corta duración. En los países más pequeños y homogéneos, la afirmación de las autonomías provinciales sucumbió, más temprano o más tarde de acuerdo con la duración de las guerras civiles, a los impulsos centralizadores exitosos. En las regiones que luego formarían parte de países territorialmente extensos y socialmente heterogéneos como México o la Argentina, la autonomía provincial (muchas veces construida sobre el liderazgo personal de caudillos) sobrevivió a la disolución de las instituciones coloniales y frustró repetidos intentos de recentralización del poder.

En la Argentina, las unidades políticas provinciales y sus límites territoriales se forjaron al calor de las guerras civiles que tuvieron lugar entre las décadas de 1820 y 1850. La conformación de estos territorios no reflejó la concentración territorial de grupos étnicos o sociales ni tampoco reprodujo exactamente las subdivisiones administrativas coloniales. Las provincias se formaron alrededor de ciudades cuya escala y cuyas capacidades políticas y financieras les permitieron, primero, contribuir a las guerras de independencia y, luego, defender su autonomía por medios militares, políticos y diplomáticos frente a otras provincias y a los gobiernos centrales provisionales.

En 1852, la derrota del ejército de Juan Manuel de Rosas en Caseros demostró que el poder económico y militar de la provincia de Buenos Aires resultaba insuficiente para someter al resto de las provincias de modo permanente sin comprometerse con ningún proyecto de organización nacional definitiva. El período de la Confederación sin Buenos Aires demostró que el gobierno del resto de las provincias no podría sobrevivir sin los ingresos aduaneros del puerto. Como otras constituciones americanas, la Constitución argentina de 1860-1862 representó, entonces, una solución de compromiso entre elites en conflicto. Como todas las constituciones federales, apuntó a proteger a las elites provinciales de las amenazas potenciales de cualquier otro actor, tanto nacional como provincial.

De este modo, la organización política de la Argentina resultó de un pacto constitucional entre catorce entidades provinciales autónomas.⁸ Disposiciones cruciales del texto suscripto en 1853 institucionalizaron la

8 Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán aprobaron la Constitución de 1853. Luego de la batalla de Pavón, la legislatura de Buenos Aires aprobó en 1862 un texto constitucional reformado en 1860.

autonomía provincial y abrieron el espacio para la influencia de los intereses definidos territorialmente en la toma de las decisiones de escala nacional. Ellas sobrevivieron tanto a la reforma de 1862 y las subsiguientes como a la provincialización de los territorios nacionales de mediados del siglo XX. La más importante de estas disposiciones reconoce a las provincias como unidades políticas soberanas con derecho a establecer sus propias constituciones y a elegir sus autoridades, y establece que todos los poderes no delegados explícitamente en el gobierno federal recaen en las provincias.

La centralidad de la provincia como modo de organización territorial del poder político se acentuó a mediados del siglo XX, cuando un conjunto de territorios que representan casi la mitad de la extensión geográfica nacional y que eran hasta entonces dependientes del gobierno central, se provincializaron. Hasta la década de 1880 largas porciones del noreste argentino y de la Patagonia seguían estando controladas por los líderes de las poblaciones aborígenes. Tomó varios años de conflictos violentos someter a estas poblaciones –y a las tierras que ocupaban– a la autoridad del Estado argentino. A diferencia de lo que ocurrió, por ejemplo, con la expansión hacia el norte y hacia el oeste en los Estados Unidos, las tierras anexadas por el gobierno argentino no adquirieron inmediatamente el estatus de provincias y todas las atribuciones constitucionales asociadas a él. En cambio, una ley aprobada en 1884 las declaró “territorios nacionales”. Ejercían el gobierno sobre estos territorios gobernadores designados por los presidentes de la Nación y confirmados por el Senado por períodos de tres años. Los habitantes de los territorios sólo podían elegir a los integrantes de los consejos municipales y recién en 1951 comenzaron a participar de las elecciones de autoridades nacionales. Entre 1951 y 1955 y, de acuerdo con la historiografía del período, como parte del esfuerzo que Juan Perón realizó en las postrimerías de su segunda presidencia para reconstruir su coalición de apoyo, ocho de los nueve territorios nacionales fueron provincializados.⁹ Motivaciones políticas análogas se atribuyen a la provincialización de Tierra del Fuego en 1990.

De acuerdo con la exposición anterior, las provincias constituyen la unidad elemental de organización territorial del poder público en la Argentina. Cuando las instituciones políticas nacionales tambalean o caen,

9 Estos son: Chaco y La Pampa (provincializados en 1951), Misiones (1953), Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz (todos provincializados en 1955).

como ocurrió durante la crisis que dio origen a la República y volvería a ocurrir varias veces a lo largo de su historia, los poderes locales, casi siempre de escala provincial, permanecen en pie. Esta robustez tiene raíces históricas y políticas profundas y contribuye a entender por qué la formación de coaliciones electorales, legislativas y de gobierno en la Argentina requiere reunir actores que se constituyen territorialmente y en la escala provincial.

ASPECTOS TERRITORIALES DEL RÉGIMEN ELECTORAL

Desde 1994 las autoridades nacionales argentinas se eligen en distritos de dos tipos: los presidentes en un distrito único de escala nacional, y los diputados y senadores en 24 distritos provinciales.¹⁰ Hasta 1994 hubo un solo criterio, puesto que las provincias servían también como distrito para la elección de los miembros de los colegios electorales que a su vez elegían a los presidentes.

Que todos los legisladores se elijan en distritos de una misma escala y que esa escala coincida con la de las unidades políticas provinciales es inusual, aun en el contexto de las federaciones. La Argentina es la única federación americana donde ocurre esto. Los Estados Unidos, México y Brasil también tienen senados que representan los intereses estaduales y cuyos miembros son electos en distritos de escala estadual, pero sus diputados representan a secciones del territorio que en ningún caso coinciden con los límites geográficos de los estados.¹¹

El criterio de división distrital es políticamente relevante porque establece los límites del electorado a cuyos intereses, necesidades y demandas se espera que los legisladores presten atención. Que tanto los diputados como los senadores argentinos se elijan en provincias quiere decir que el modo en que los intereses se distribuyan en el territorio y se agrupen o dividan en cada provincia necesariamente incidirá en los incentivos electorales y partidarios de los legisladores y, por consiguiente, en la formación de las mayorías con las que se aprueban las leyes. En síntesis,

10 En este capítulo consideraré a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de modo análogo a una provincia.

11 Los diputados brasileños también se eligen en distritos de escala estadual, pero, dadas las reglas electorales, el régimen territorial y la organización de los partidos políticos vigentes en ese país, en la elección de los diputados los intereses y fenómenos de escala municipal tienen más influencia que los de escala estadual.

desde el punto de vista de su composición, derivada de la división del territorio en distritos, toda mayoría legislativa nacional es una mayoría de mayorías provinciales.

La decisión de una mayoría del conjunto de la nación puede ser idéntica, cercana o distante respecto de la decisión de una mayoría de mayorías provinciales, dependiendo de la relación entre las bancas legislativas asignadas a cada provincia y la población de cada una de ellas. Si la distribución de la representación legislativa fuera estrictamente proporcional a la distribución interprovincial de la población, no habría diferencia entre la decisión de una mayoría “nacional” y la de una mayoría de mayorías provinciales. Si la distribución de bancas no guarda proporción con la de la población, la distancia entre ambos tipos de mayoría aumenta. Esto es lo que es probable que ocurra, dada la conformación del Congreso nacional argentino.

La distribución interprovincial de la población es mucho más heterogénea que la de la representación en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, el tamaño de la población de la provincia más poblada, Buenos Aires, es 123 veces más grande que el de la menos poblada, Tierra del Fuego. Sin embargo, la delegación bonaerense en la Cámara de Diputados es solamente 14 veces más grande que la fueguina. La diferencia entre la distribución de la población y la de las bancas, sumada al hecho de que cada provincia recibe un mínimo de 5 diputados independientemente del tamaño de su población, hace que las provincias más grandes estén subrepresentadas y las más pequeñas sobrerrepresentadas. El índice de sobrerrepresentación propuesto por Samuels y Snyder (2001) adquiere un valor de 14% para la Cámara de Diputados argentina, lo cual equivale a decir que esa proporción de bancas se distribuye entre las provincias independientemente de la distribución de la población.

En el caso del Senado, la discrepancia se acentúa puesto que allí la distribución interprovincial de las bancas es perfectamente homogénea: todas las provincias tienen tres senadores. Previsiblemente, la sobrerrepresentación de las menos pobladas y la subrepresentación de las más pobladas alcanza el 49%. Según datos de Samuels y Snyder (2001), este nivel de sobrerrepresentación convierte el Senado argentino en la cámara más desviada de la distribución interprovincial de población en el mundo.

El contraste entre la distribución interprovincial de la representación en ambas cámaras del Congreso y la de la población sugiere que la distancia entre una mayoría de mayorías provinciales y una mayoría “nacional” debería ser apreciable. Por supuesto, ninguna mayoría existe independientemente de las instituciones o la acción colectiva que le

permiten constituirse y decidir. No obstante, la idea abstracta de una mayoría “nacional” es útil para subrayar la influencia de los intereses agregados en la escala provincial en la conformación de las mayorías legislativas concretas.

Las evaluaciones más frecuentes en la literatura de ciencia política objetan las legislaturas organizadas como el Congreso argentino porque asignan más valor a los votos emitidos en las provincias sobrerrepresentadas que a los de las subrepresentadas, violando así la igualdad procedimental entre los ciudadanos. Citando argumentos comunes en la discusión política local, puede replicarse que la sobrerrepresentación compensa la desventaja socioeconómica de los ciudadanos de las provincias más pobres, todas ellas sobrerrepresentadas.¹² Del mismo modo, como se expondrá más adelante, la sobrerrepresentación suele ser un obstáculo para la redistribución interprovincial progresiva, lo cual reforzaría el argumento de sus críticos, pero no es un obstáculo insalvable. En suma, las consecuencias de la sobrerrepresentación desde el punto de vista normativo y en relación con la igualdad no son claras ni inexorables.

Postergando por un momento la valoración, el punto que quiero subrayar aquí es que tanto la división del territorio en distritos electorales provinciales como la organización de la representación en el Congreso hacen más probable que la agrupación de los intereses en las provincias influya sobre la conformación de las mayorías políticas que respaldan las decisiones en la escala nacional. Este es uno de los motivos por los cuales corresponde calificar a la Argentina como una federación políticamente descentralizada.

BICAMERALISMO SIMÉTRICO

En sentido estricto, la sobrerrepresentación es una condición necesaria pero no suficiente para que la decisión legislativa se desvíe de la mayoría “nacional”. Este desvío se produce cuando la cámara “territorial”¹³ tiene la capacidad de iniciar legislación o enmendar la legislación aprobada por la otra cámara. Esto es lo que ocurre en el Senado argentino, que

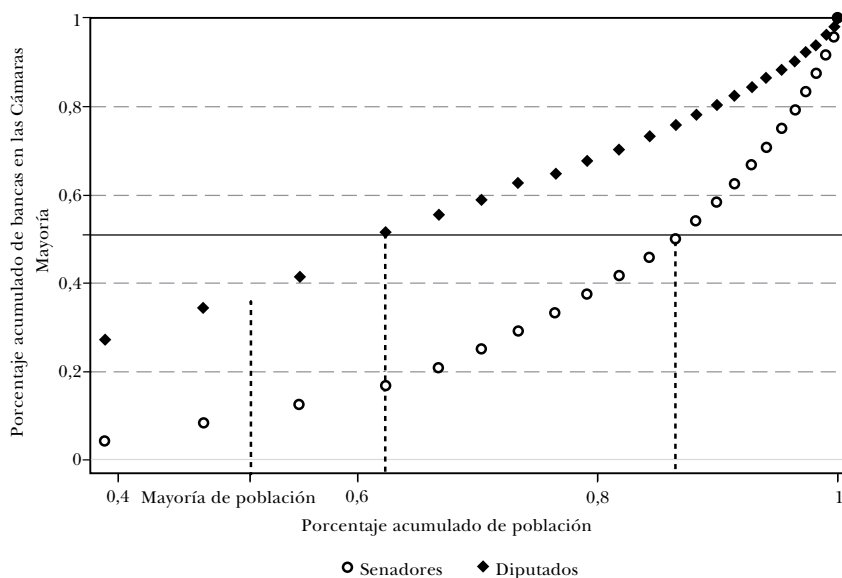
12 Todas las provincias pobres están sobrerrepresentadas pero no todas las sobrerrepresentadas son pobres. Las provincias patagónicas tienen más representantes que los que recibirían si la distribución de bancas fuera proporcional, pero tienen niveles altos de ingreso per cápita.

13 Dada la organización del Congreso argentino, podría decirse que ambas cámaras son, en una medida apreciable, territoriales. No obstante, en aras de la brevedad, sigo la convención de denominar “cámara territorial” al Senado.

puede iniciar y modificar cualquier tipo de legislación excepto la impositiva.¹⁴ La Cámara de Diputados tiene las mismas atribuciones, de allí la simetría de esta estructura bicameral.

La combinación de la sobrerrepresentación con la distribución simétrica de atribuciones es una contribución fundamental al carácter descentralizado del federalismo argentino. Para ilustrar esta idea, en el gráfico 5.1 se compara la distribución de la población con las distribuciones de bancas en cada una de las cámaras del Congreso utilizando porcentajes acumulados. Como se observa, si se reunieran todos los representantes de las provincias más grandes hasta cubrir la mitad de la población, sólo se alcanzaría a reunir el 40% de los diputados y el 13% de los senadores. Esto quiere decir que la estructura del Congreso argentino hace matemáticamente posible que los representantes de hasta un 60% del electorado puedan perder una votación.

Gráfico 5.1. Distribución de la representación y de la población en el Congreso argentino



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

14 De acuerdo con los arts. 5º, 52, 75, 77 y 121 de la Constitución nacional.

En general, los legisladores votan de acuerdo con su pertenencia partidaria: rara vez todos los representantes de una provincia pertenecen al mismo partido y el tamaño de la población no dice mucho respecto de los intereses políticos que pueden prevalecer. Por todos estos motivos, una votación que enfrente a provincias grandes contra provincias chicas, como la propuesta hipotéticamente en el párrafo anterior, es altamente improbable. De todos modos, el cálculo hipotético es útil para ilustrar la idea central: cualquier mayoría legislativa que se forme en el Congreso argentino necesita el apoyo de representantes de los distritos menos poblados.

La sobrerrepresentación y la simetría en la división de facultades legislativas entre las cámaras es la garantía de incidencia en el nivel nacional que el diseño del federalismo argentino ofrece a los electorados y las elites provinciales. La división del territorio en distritos electorales de escala provincial acentúa la influencia de los incentivos y los intereses definidos a esa escala sobre el comportamiento de los legisladores. El hecho de que los distritos electorales correspondan a unidades administrativas que ejercen funciones de gobierno numerosas y relevantes enlaza a la decisión sobre las políticas públicas nacionales con las preocupaciones y los intereses de los gobiernos provinciales y otorga a estos últimos un recurso clave para las negociaciones con el gobierno central.

Las instituciones de representación política ofrecen amplio espacio para la manifestación y la influencia de los actores y los intereses provinciales sobre las decisiones de escala nacional. Este es uno de los dos motivos por los que cabe afirmar que Argentina es una federación políticamente descentralizada. El otro se expone en la próxima sección.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Los gobiernos provinciales argentinos tienen un papel crucial en la implementación de políticas y en la provisión de bienes y servicios públicos. Un modo de estimar su relevancia administrativa es analizar su participación en el gasto requerido para el desempeño de distintas funciones del Estado. La tabla 5.1 presenta una desagregación detallada de la participación proporcional de cada nivel de gobierno en el gasto público consolidado correspondiente al año 2007.

Como puede observarse, los gobiernos provinciales ejecutan el 40% del gasto total. El conjunto de los gobiernos subnacionales tiene a cargo el 48% de las erogaciones públicas. Estos niveles son semejantes a los que se registran en los países más descentralizados de América Latina, como Brasil (47%) y Colombia (44%), y superior al de federaciones como México (32%).

Tabla 5.1. Gasto público consolidado por finalidad y función. Participación de cada nivel de gobierno, año 2007

Finalidad/función	Nacional	Provincial	Municipal
Gasto total	52,2%	39,8%	8,0%
I. Funcionamiento del Estado	36,8%	48,0%	15,2%
I.1. Administración general	30,2%	40,4%	29,5%
I.2. Justicia	30,7%	69,3%	
I.3. Defensa y seguridad	48,9%	51,1%	
II. Gasto público social	49,9%	42,6%	7,5%
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	21,3%	76,1%	2,6%
II.2. Salud	49,7%	43,9%	6,4%
II.3. Agua potable y alcantarillado	30,1%	69,9%	
II.4. Vivienda y urbanismo	1,3%	98,7%	
II.5. Promoción y asistencia social	28,9%	41,4%	29,7%
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	17,5%	47,7%	34,7%
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	91,4%	8,6%	
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	100,0%		
II.6. Previsión social	80,1%	19,9%	
II.7. Trabajo	90,9%	9,1%	
II.8. Otros servicios urbanos	0,0%	19,4%	
III. Gasto público en serv. econ.	65,7%	29,5%	
III.1. Producción primaria	56,2%	43,8%	
III.2. Energía y combustible	84,4%	15,5%	0,1%
III.3. Industria	68,4%	28,9%	2,8%
III.4. Servicios	61,1%	30,5%	8,5%
III.5. Otros gastos en servicios económicos	19,1%	70,0%	10,9%
IV. Servicios de la deuda pública	86,9%	12,5%	0,5%

Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Un análisis de la participación de los gobiernos provinciales en distintas funciones revela que su influencia en la provisión de bienes de alta visibilidad pública es aún mayor que la que sugieren las cifras globales. Los gobiernos provinciales ejecutan tres cuartas partes del gasto educativo, casi todo el gasto en vivienda, el 70% del gasto en agua y saneamiento y en justicia, la mitad del gasto en seguridad y defensa (proporción que se elevaría si se excluye de este rubro al gasto en defensa) y, en conjunto con los gobiernos locales, la mitad del gasto en salud¹⁵ y el 70% del gasto en promoción y asistencia social.

La relevancia administrativa de los gobiernos provinciales deriva de dos fuentes: la división de funciones entre los niveles de gobierno prevista en la Constitución nacional y las políticas de descentralización iniciadas a fines de la década de 1970 y completadas en el primer lustro de los años noventa.

De acuerdo con la Constitución nacional, los gobiernos provinciales tienen atribuciones, en general compartidas con el gobierno central, para decidir e implementar políticas en temas de impuestos, educación, migraciones y promoción del desarrollo económico (arts. 5º, 52, 55 y 77). Según el texto del art. 121, ellos conservan todos los poderes no expresamente delegados en el gobierno federal, lo que, en conjunto con la potestad para darse sus propias instituciones locales que reconoce el art. 122, les ofrece amplio espacio para determinar el alcance y la naturaleza de su intervención administrativa.

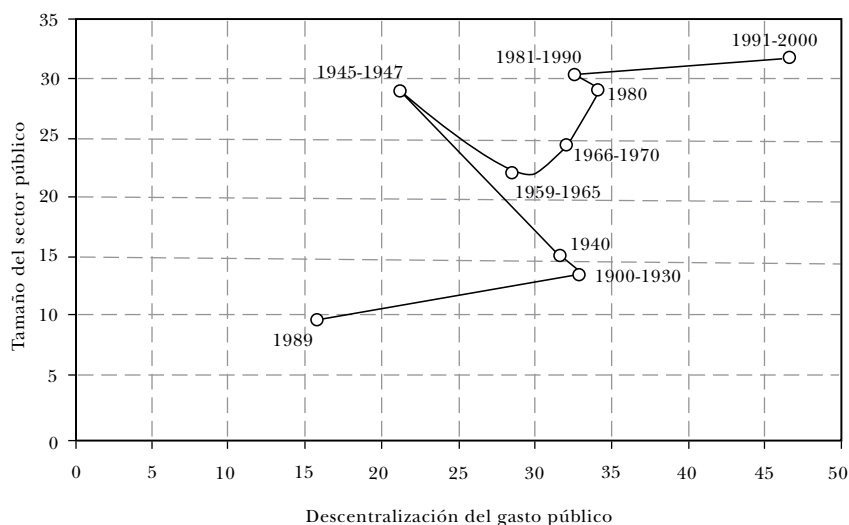
Los límites previstos en estas prescripciones constitucionales han sido compatibles con distintos esquemas de reparto de tareas entre los niveles de gobierno. El armado de estos esquemas depende de las relativas capacidades financieras y políticas de cada nivel y las particularidades de cada provincia.

En la etapa inmediatamente posterior a la organización nacional, el grueso de los ingresos fiscales, derivados de los impuestos al comercio exterior, se concentraba en el nivel federal de gobierno, que desempeñó el papel más dinámico en la provisión de bienes públicos, particularmente en la asistencia o el reemplazo de las intervenciones de las administraciones provinciales más débiles desde el punto de vista financiero. Las primeras tres décadas del siglo XX coincidieron con una paulatina expansión del sector público en la economía, que fue acompañada por un crecimiento

15 Este monto se elevaría al 80% si se excluyera de este cómputo a las obras sociales y al PAMI, que representan el grueso del gasto nacional en esta área.

en la relevancia de los gobiernos provinciales en la implementación de política. A partir de 1935, la delegación de las facultades recaudatorias sobre los impuestos internos en el gobierno central y la institución del régimen de coparticipación dieron lugar a un proceso de recentralización del gasto y las potestades administrativas, proceso que coincidió con una fuerte expansión de la intervención estatal, como indica el gráfico 5.2.

Gráfico 5.2. Descentralización del gasto público y tamaño del sector público



Fuente: Porto (2004: 102).

A partir de la segunda mitad de la década de 1950 se inició un proceso de paulatina descentralización del gasto que, hasta 1965, acompañó una disminución parcial en la incidencia económica del sector público. Desde entonces, la incidencia del Estado volvió a crecer y, con ella, la participación de los gobiernos provinciales en la ejecución de políticas. Esta participación aumentó levemente hasta fines de la década de 1970, momento en que se aceleró la transferencia de servicios públicos nacionales a las provincias. Las escuelas primarias nacionales se transfirieron en 1978 y las secundarias, donde la participación del gobierno nacional era ampliamente mayoritaria, en 1991. La descentralización educativa fue parte de un proceso más amplio de descentralización de servicios

que derivó en la estructura de participación de cada nivel descripta en la tabla 5.1.

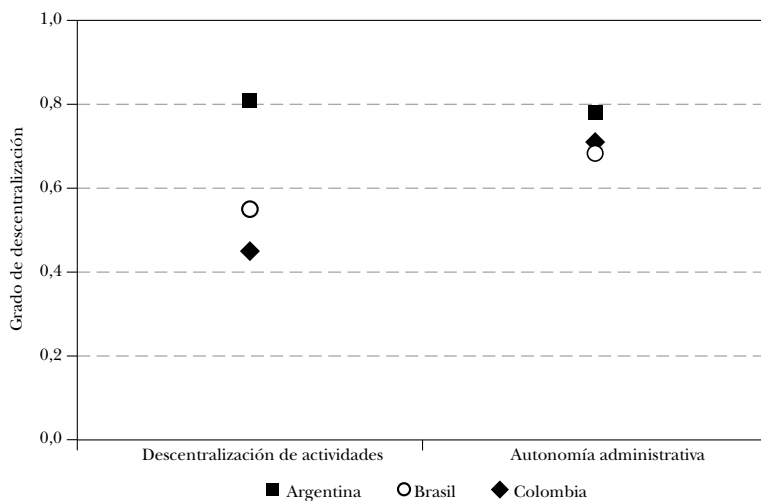
Como se indicó, la división de atribuciones y capacidades entre los niveles de gobierno no es categórica ni tajante en ninguna federación. Para entender el esquema de decisión vigente en la Argentina, no es suficiente determinar qué proporción del gasto ejecuta cada nivel de gobierno: hace falta identificar bajo qué condiciones tiene lugar la provisión conjunta de servicios. Tal como sugiere la diferente participación de cada nivel de gobierno presentada en la tabla 5.1, estas condiciones varían entre los sectores de políticas. Sin embargo, existen medidas que permiten sintetizar la tendencia general del esquema de reparto de tareas vigente; por ejemplo, los índices que calcularon Daughters y Harper (2007). El primero es un *índice de descentralización de actividades*.¹⁶ El segundo es un *índice de autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales*.¹⁷ Ambos oscilan entre 0 y 1. De acuerdo con los autores, el índice de descentralización administrativa de la Argentina en el año 2004 fue 0,81 y el de autonomía de los gobiernos provinciales, 0,78. Como indica el gráfico 5.3, estos valores son aún más altos que los que se registran en otros países latinoamericanos con alto grado de descentralización.

De acuerdo con el argumento y la evidencia presentados en esta sección, los gobiernos provinciales son estructuras políticas con profundas raíces históricas y constituyen las columnas de la arquitectura política y constitucional. Participan intensamente y con amplios márgenes de autonomía legal en la decisión y la implementación de políticas públicas en sus territorios. Dada la organización territorial del régimen electoral y la distribución de facultades entre las cámaras del Congreso, la agregación de intereses en la escala provincial es decisiva en la conformación de mayorías para respaldar las decisiones de escala nacional. El conjunto de estos atributos justifica calificar a la Argentina como una federación descentralizada desde el punto de vista político y administrativo.

16 Califica a los países de acuerdo con el nivel de gobierno que: a) decide el monto a invertir en cada actividad, b) decide el destino de esas inversiones públicas, c) es responsable inmediato de la ejecución de las políticas públicas, d) es responsable de la evaluación del alcance de las metas de las políticas públicas. Valores más cercanos a 1 indican que los niveles subnacionales de gobierno tienen más presencia en la administración de las políticas públicas.

17 Agrupa tres indicadores: uno que representa el grado de descentralización de las responsabilidades de gasto público sobre distintas políticas públicas, otro que considera la proporción del gasto público total que está a cargo de los gobiernos subnacionales y un tercero que registra el grado de discrecionalidad de las transferencias financieras desde el gobierno nacional.

Gráfico 5.3. Descentralización y autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales



Fuente: Daughters y Harper (2007).

LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

La sección anterior describe la organización vertical del poder del Estado en la Argentina de acuerdo con sus fundamentos históricos y constitucionales y los resultados de tendencias más recientes en la distribución de tareas entre los niveles de gobierno. Esta sección analiza cómo se organizan los actores políticos a partir de esta estructura básica.

En relación con este tema, la introducción de este capítulo afirma que los gobiernos provinciales son económicamente dependientes y débiles pero políticamente autónomos y fuertes. Del componente económico de esta afirmación se ocupa la próxima sección. Me concentro ahora en su componente político. Este propone dos nociones vagas, “autonomía” y “fortaleza”, que requieren una aclaración. En el contexto de esta exposición, estos términos se entienden como sinónimos y refieren a la capacidad de los gobiernos provinciales para orientar en su favor los resultados de las negociaciones con el gobierno central. Recurriendo al lenguaje de las teorías racionalistas de la negociación, decir que los gobiernos provinciales son fuertes *vis-à-vis* con el gobierno nacional equivale a afirmar que

el valor de sus opciones de salida, o “exteriores”, es alto; esto es que si una negociación fracasa, no quedan en una posición vulnerable ni se compromete su supervivencia. La utilidad que las partes de una negociación pueden obtener, aun cuando no alcancen un acuerdo con la otra parte, es una medida de su autosuficiencia. Por eso, parece aceptable asociar la noción de “opción exterior” con las ideas de fortaleza y autonomía.¹⁸

El valor de la opción exterior para los gobiernos provinciales es alto porque pueden sobrevivir política y electoralmente sin los recursos de las autoridades nacionales de gobierno o partidarias.

Esta autonomía deriva de varias fuentes. La primera es la centralidad de la escala provincial en las arenas electorales. Las provincias son distritos para elegir diputados y senadores pero también para elegir gobernadores y, en varias de ellas, aun legisladores provinciales. De este modo, es muy probable que los votantes observen resultados y presten atención principalmente a fenómenos del ámbito provincial en el momento de decidir sus votos.

Otras reglas del sistema político argentino refuerzan esta relevancia. Las autoridades provinciales pueden decidir la fecha de las elecciones para cargos de ese nivel,¹⁹ lo que les permite separar las elecciones provinciales de las nacionales cuando quieren aislarse de tendencias nacionales que consideran adversas o juntarlas cuando quieren aprovechar la popularidad circunstancial de los candidatos presidenciales o los gobiernos nacionales.²⁰

Adicionalmente, las organizaciones territoriales que movilizan votantes, tanto en los comicios partidarios internos como en las elecciones gene-

18 Dos aclaraciones adicionales. Primero, subrayo, me refiero al aspecto político de la autonomía de los gobiernos provinciales. Naturalmente, en cada negociación concreta los aspectos políticos de las relaciones intergubernamentales se mezclan con los económicos y los financieros. Pero, para entender cómo interactúan, es conveniente comenzar analizando el efecto potencial de cada uno por separado. Segundo, la fortaleza efectiva que cada gobierno provincial puede ejercer depende del contexto provincial y puede variar a lo largo del tiempo y de acuerdo con el asunto que se esté negociando. Pero hay parámetros comunes a todas las provincias y que establecen el marco general dentro del cual pueden manifestarse las variaciones particulares.

19 Excepto en provincias como el Chaco, donde la Constitución provincial obliga a realizar las elecciones locales en fecha separada de los comicios para cargos nacionales.

20 Hasta 2004, los gobernadores provinciales podían decidir incluso las fechas de las elecciones para diputados y senadores nacionales representantes de su distrito. A partir de 2005 todos los legisladores nacionales se eligen el mismo día.

rales, se articulan a escala de las provincias. Esto no quiere decir que los líderes provinciales tengan completo control sobre estas organizaciones. En general, el control es más descentralizado y se concentra en la escala municipal. Pero los líderes provinciales proveen los recursos financieros que sostienen a estas organizaciones, los bienes selectivos que ellas distribuyen entre sus votantes y además les prestan su reconocimiento público a los candidatos a cargos provinciales y locales, un recurso electoral tan potente como el dinero, el empleo público o los subsidios. De este modo, los líderes provinciales cumplen un rol articulador central en la actividad proselitista y pueden ofrecer este capital político para las elecciones de cargos nacionales, capital que cobra especial relevancia en las presidenciales.

Ocupando el centro de la arena política local, los jefes políticos provinciales determinan la composición de las listas de candidatos, tanto para los cargos de esa jurisdicción como para los nacionales, y ejercen un efecto de arrastre sobre el resto de las candidaturas que, de acuerdo con un estudio anterior, es incluso más potente que el de los candidatos presidenciales. Esta influencia sobre las carreras políticas es fuente del ascendiente que los gobernadores ejercen sobre los diputados y senadores nacionales elegidos en la provincia.

Por supuesto, las figuras políticas partidarias de relevancia nacional pueden ofrecer a los líderes partidarios provinciales recursos políticos valiosos, tanto materiales como simbólicos. Pero estos recursos rara vez son indispensables para que las organizaciones provinciales sobrevivan electoralmente, de modo tal que resulta muy difícil someter a sus líderes a políticas de alianzas o estrategias electorales determinadas en la escala nacional.²¹ En rigor, en la escala nacional los partidos argentinos funcionan como confederaciones de organizaciones provinciales muy débilmente conectadas, que acceden a coordinar una acción conjunta con otras organizaciones provinciales solamente en la medida en que ello sea consistente con las estrategias que ellas determinan autónomamente y con los objetivos de supervivencia organizacional dentro de su jurisdicción.

La autosuficiencia de las organizaciones provinciales de los partidos suele atribuirse a la influencia de factores institucionales como la ley de partidos políticos, de acuerdo con la cual basta que un partido esté reco-

21 Por ejemplo, la coalición entre la UCR y el FREPASO en 1997 compitió con la misma composición en pocas provincias y aun en 1999, con el poderoso incentivo de una candidatura presidencial que se impondría con el 49% de los votos, fue muy difícil conseguir que las organizaciones provinciales de la UCR compartieran cargos en las listas con sus nuevos socios.

nocido en un distrito para que presente candidaturas para cargos legislativos nacionales, y que autoriza a las organizaciones distritales a determinar sus propios estatutos. Creo que es más apropiado interpretar estas reglas como una consecuencia antes que como una causa de la autonomía de las organizaciones provinciales de los partidos.²² Las reglas no producen sino que reflejan y refuerzan la autonomía de las organizaciones provinciales de los partidos. La organización confederal de los partidos no es una novedad del período posterior a 1983. Es semejante al funcionamiento del PAN durante las primeras presidencias y análoga a las dinámicas de la UCR y el peronismo partidario durante sus etapas formativas. Estimo, en síntesis, que la centralidad política de los espacios provinciales es un rasgo constitutivo del sistema político argentino; rasgo que la Constitución, las leyes y sus reformas han reflejado y sostenido en el tiempo.

La descentralización administrativa descrita en la sección anterior plantea algunos desafíos que comprometen las autonomías provinciales, como expondré en un momento, pero su efecto neto contribuye a reforzarlas. Los gobiernos provinciales deciden independientemente o colaboran con el gobierno nacional en la implementación de políticas asociadas con el desempeño de funciones estatales vitales como el resguardo de la seguridad pública, la administración de los sistemas educativos, la provisión de servicios de salud y el desarrollo de sistemas de protección social. Esta colaboración es indispensable para alcanzar objetivos nacionales en cualquiera de estas áreas, lo que la transforma en otro de los recursos que los actores provinciales pueden hacer valer en las mesas de negociación con el gobierno federal.

LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES Y LA DEPENDENCIA FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

El propósito de esta sección es demostrar que, a pesar de su relevancia y autonomía política, desde el punto de vista financiero los gobiernos provinciales son, en general, débiles y dependientes del gobierno federal. El argumento central que justifica esta afirmación es simple: el gasto público está descentralizado pero los ingresos tributarios están concen-

²² Con esto corrijo argumentos que presenté en un estudio previo (Leiras, 2007b).

trados en el nivel federal. La dependencia de los gobiernos provinciales respecto de las transferencias del gobierno nacional es, para la mayoría de las provincias, muy alta y tiende a crecer. Estas afirmaciones generales requieren algunas aclaraciones y advertencias.

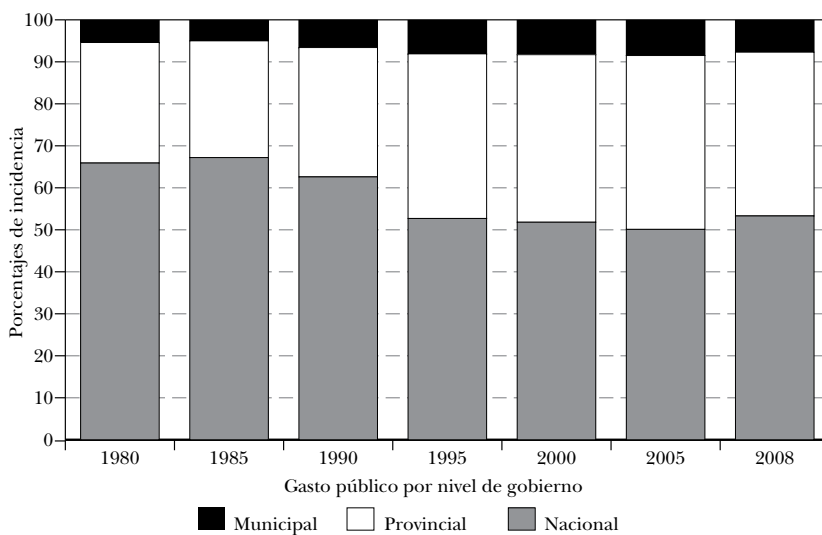
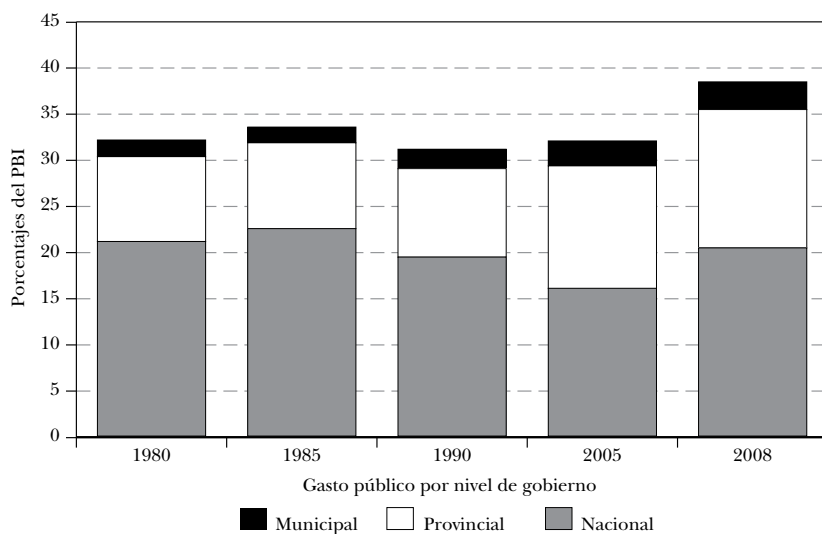
La estructura fiscal federal argentina es compleja y volátil. Las estructuras productivas, la riqueza, la incidencia de la pobreza, las capacidades administrativas estatales y las capacidades contributivas asociadas con todos estos factores varían ampliamente entre las provincias. Por todos estos motivos, cualquier afirmación general sobre la relación entre el conjunto de las provincias y el gobierno federal debe ser formulada e interpretada con cuidado.

En la literatura sobre el tema predominan dos evaluaciones generales de las relaciones fiscales intergubernamentales. No son necesariamente incompatibles, pero apuntan en direcciones distintas. La primera subraya la vulnerabilidad fiscal de los gobiernos provinciales y la asocia con el estrés fiscal resultante de las transferencias de servicios públicos sin recursos para financiarlos ocurridas a principios de las décadas de 1980 y 1990, con la volatilidad del régimen y con la ausencia de mecanismos de supervisión y arbitraje. La segunda interpretación destaca la ausencia de correspondencia fiscal e interpreta el hecho de que los gobiernos provinciales puedan disfrutar las ventajas políticas de la ejecución del gasto sin internalizar los costos que implica cobrar impuestos como una situación favorable a este nivel de gobierno, que compromete tanto el equilibrio fiscal global del sector público como la consistencia de las políticas macroeconómicas y la eficiencia en la asignación de recursos.

Estas dos tesis destacan las consecuencias de mediano plazo de la estructura fiscal federal. El argumento de esta sección se concentra, en cambio, en la incidencia de esta estructura sobre los intercambios políticos de corto plazo entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Recurriendo nuevamente a la analogía con la teoría de la negociación propongo que, en el caso de las negociaciones fiscales, para la mayoría de los gobiernos provinciales el valor de la opción exterior es bajo. Todos los gobiernos provinciales son, como hemos visto, política y electoralmente autosuficientes, lo que implica que pueden sobrevivir a la ruptura de una negociación electoral. En el plano fiscal no ocurre lo mismo. A continuación expongo evidencia que justifica estas evaluaciones.

Complementando la información presentada en la tercera sección, el gráfico 5.4 presenta datos sobre la estructura vertical del gasto público.

Gráfico 5.4. Estructura vertical del gasto público, años seleccionados

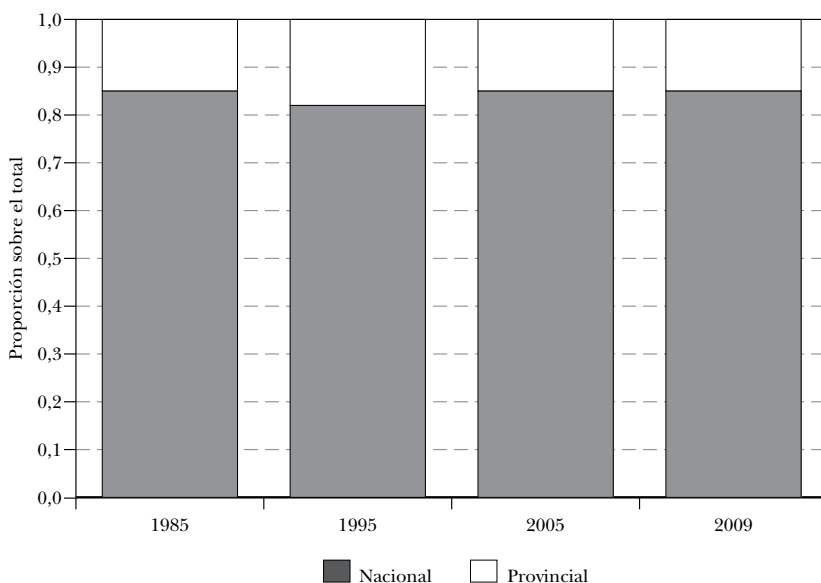


Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Tal como se indicó previamente, la incidencia de los gobiernos provinciales en la ejecución del gasto público ha crecido, impulsada tanto por las políticas de descentralización como por una expansión general del sector público. El gasto que ejecutan los gobiernos provinciales representó en 2008 el 15% del PBI. De acuerdo con datos de la OCDE, ese nivel es cercano a los registrados en el mismo año en países de alta descentralización como Canadá (18%), Alemania (16%, sumando el gasto de los Lander y el de los municipios), Austria (15%) y Suiza (18%).

En contraste, durante el mismo período la incidencia de los ingresos recaudados por los gobiernos provinciales sobre el total de la recaudación tributaria se mantuvo en niveles cercanos al 15%, tal como se observa en el gráfico 5.5.

Gráfico 5.5. Ingresos tributarios por nivel de gobierno



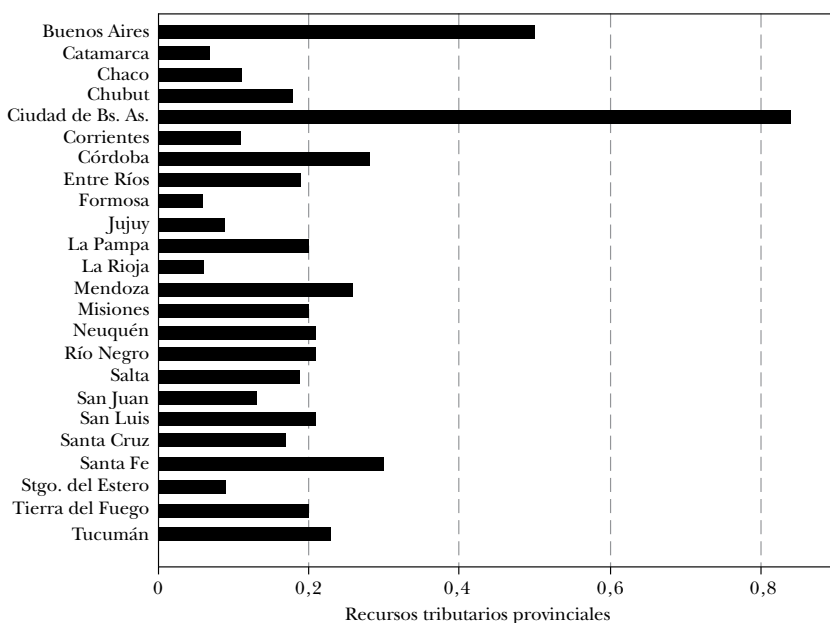
Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

La diferencia entre lo que los gobiernos provinciales recaudan y lo que gastan se financia, en general, con transferencias del gobierno central, que están sujetas a numerosos regímenes, cada uno de los cuales utiliza distintos criterios

de distribución interprovincial y prevé distinto grado de discrecionalidad tanto en la asignación de los fondos en el centro como en su utilización en las provincias. El régimen de coparticipación federal es sólo un componente de un esquema de reparto complicado, rígido en sus reglas e inestable en sus resultados. Otro modo de financiamiento de los desequilibrios fiscales provinciales es la emisión de deuda, lo que, dados los mecanismos de respaldo y reestructuración vigentes, también coloca a los gobiernos provinciales en situación de dependencia respecto del gobierno nacional.

Si bien ningún gobierno provincial se financia con los ingresos que recauda de modo independiente y, aunque la incidencia de las transferencias nacionales sobre los presupuestos locales varía, en promedio representa casi el 80% de los ingresos públicos, como indica el gráfico 5.6.

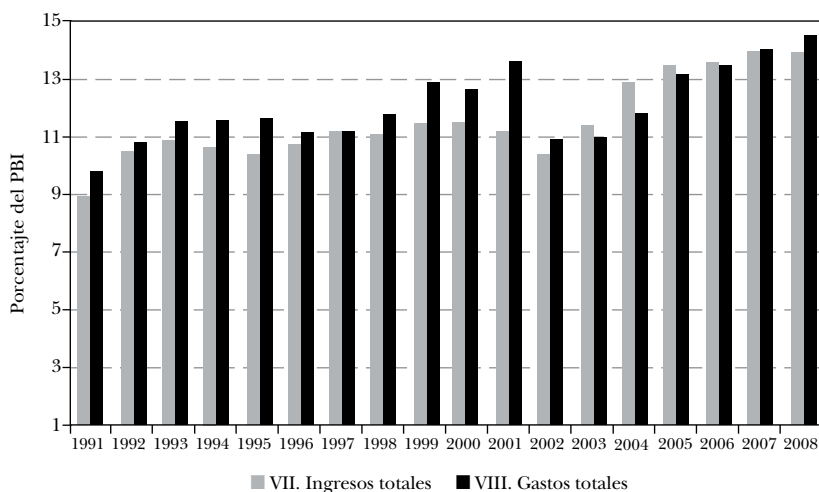
Gráfico 5.6. Recursos tributarios provinciales como proporción del total de recursos tributarios provinciales (2008)



Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Existe evidencia de que el gasto público de los gobiernos provinciales tiende a crecer a una tasa más alta que el del producto y que la elasticidad de estas erogaciones al precio de los bienes y servicios que adquiere el sector público es menor que 1. Las dificultades resultantes para contener el gasto en períodos de crecimiento y contraerlo en períodos recesivos, junto con el control incompleto que los gobiernos provinciales ejercen sobre sus finanzas y el premio electoral que parece estar asociado a la expansión del gasto, explican que los resultados fiscales del conjunto del sector público provincial hayan sido positivos sólo excepcionalmente y con relativa independencia de la evolución del ciclo económico general, como revela el gráfico 5.7, aunque tienden a equilibrarse en el período más reciente.

Gráfico 5.7. Ingresos y gastos del sector público provincial



Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

¿En qué consiste la dependencia financiera de los gobiernos provinciales y cómo puede influir en las negociaciones con el gobierno central? En la provincia promedio, las transferencias nacionales representan el 80% de los ingresos públicos, pero lo que se pone en juego en las negociaciones entre los niveles de gobierno representa una porción marginal de ese monto, ya que la mayor parte de estas transferencias está sujeta a algún tipo de régimen. Pero son varios los motivos por

los que esa porción marginal puede ser vital, tanto desde el punto de vista estrictamente financiero como en términos políticos. El primero es la frecuente necesidad de financiamiento de los desequilibrios fiscales. En segundo lugar, las provincias ejecutan cerca del 70% del gasto en personal del sector público, lo cual implica que sus gobiernos son vulnerables al activismo de los sindicatos de empleados públicos, cuya movilización puede ser socialmente disruptiva y políticamente costosa, sobre todo cuando la densidad sindical es alta y la representación está dividida en varios sindicatos. Tercero, las transferencias nacionales marginales pueden hacer una diferencia positiva y políticamente rentable respaldando la inversión provincial en infraestructura. Finalmente, luego de la crisis de 2001, la asistencia del gobierno central ha sido vital para refinanciar las deudas provinciales, lo cual ha constituido al Estado nacional en el principal acreedor de las provincias (Lodola, 2011).

En síntesis, si una negociación fiscal con el gobierno nacional fracasa, los gobiernos provinciales quedan expuestos a desequilibrios financieros, son vulnerables a conflictos laborales en el sector público y quedan librados a sus capacidades de recaudación, en general limitadas, para realizar inversiones electoralmente rentables. En esto consiste su vulnerabilidad financiera, y estos son los motivos que pueden llevarlos a intercambiar sus capacidades de movilización electoral y su influencia sobre los legisladores nacionales elegidos en la provincia a cambio de la asistencia financiera del gobierno central.

LOS EFECTOS POLÍTICOS Y DISTRIBUTIVOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Hasta el momento, se han expuesto razones para caracterizar a la Argentina como una federación descentralizada con gobiernos provinciales políticamente autónomos y fiscalmente dependientes. Esta sección describe la dinámica dominante en la formación de acuerdos políticos entre las autoridades de cada nivel de gobierno. El análisis de estos intercambios justifica una interpretación de otra de las características de la Argentina como nación federal anunciadas al comienzo: las amplias y persistentes desigualdades interprovinciales.

Bajo mi interpretación de los intercambios políticos intergubernamentales en las conclusiones de una abundante bibliografía sobre el

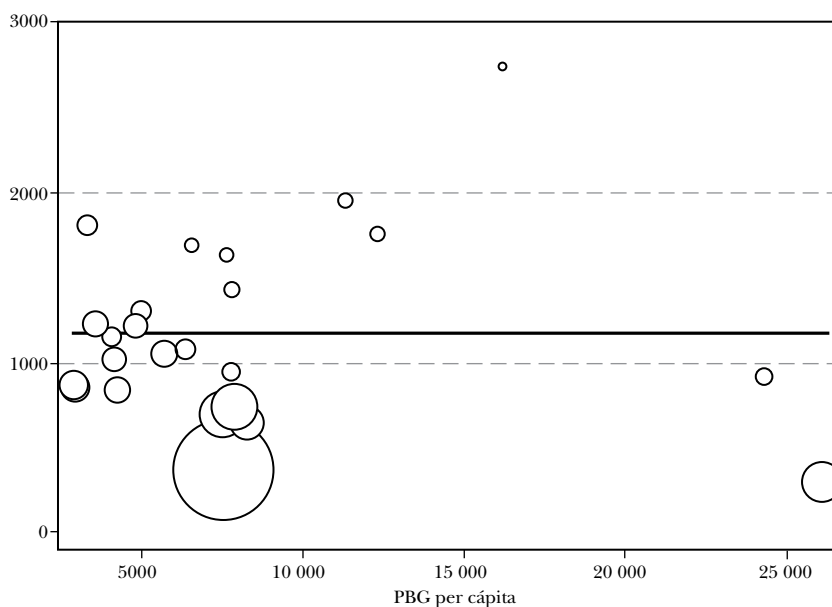
tema, que pueden sintetizarse en los siguientes términos. Los gobernadores tienen control sobre los recursos políticos de sus provincias (la actividad de las máquinas electorales y el voto de los diputados y senadores) y necesitan dinero. Los presidentes tienen dinero y, a veces, el apoyo de un sector de la opinión pública, pero necesitan el apoyo de los legisladores en el Congreso y la colaboración de las organizaciones territoriales para reproducir ese apoyo en las elecciones de medio término o renovar sus mandatos en caso de que aspiren a la reelección. La afinidad ideológica, la lealtad personal o, si el nivel de popularidad del gobierno es alto, la ventaja de asociarse a un presidente con buena imagen permiten reunir votos en el Congreso y motivar la colaboración de algunas organizaciones territoriales. Típicamente, este respaldo no basta y es necesario utilizar recursos financieros para motivar alguno adicional. Esos recursos son limitados, lo que demanda que se los use de un modo eficiente. El rendimiento marginal de los votos en el Congreso es función del nivel de sobre o subrepresentación de cada delegación provincial y de las características socioeconómicas de las provincias. El peso marginal de transferencia nacional hace más diferencia en una provincia de poca población que en una más poblada y tiene un impacto más fuerte cuanto mayor es la incidencia del empleo y la inversión pública en la provincia. Puesto que las provincias pequeñas tienen la misma cantidad de votos que las grandes en el Senado y pesan más que su volumen demográfico en la Cámara de Diputados, invertir en ellas es especialmente eficiente. Por esta razón, sus representantes suelen integrar las mayorías legislativas ganadoras y, como sugiere la evidencia que presento a continuación, los recursos financieros nacionales se dirigen a ellas con más frecuencia y en mayor magnitud que al resto.

El gráfico 5.8 presenta la relación entre la magnitud promedio de las transferencias nacionales per cápita (1993-2009) y el producto bruto geográfico per cápita de cada provincia. La posición de los círculos identifica la situación de cada provincia en esta relación y el tamaño de los círculos representa el de la población provincial.

Si las transferencias tuvieran como propósito redistribuir los recursos a favor de las provincias con menor nivel de ingreso, deberíamos observar una relación negativa entre estas variables (a más alto PBG per cápita, menor nivel de transferencias nacionales). En cambio, el gráfico muestra que no hay ninguna relación. Pero muestra algo más: casi todos los círculos más pequeños están sobre la línea de tendencia aun cuando, en varios casos, su producto per cápita anual supera cómodamente el

promedio nacional. El Estado nacional argentino concentra recursos en las provincias de menor tamaño poblacional. Como no hay correlación entre la riqueza y el tamaño de las provincias, el efecto redistributivo de las transferencias es neutro.

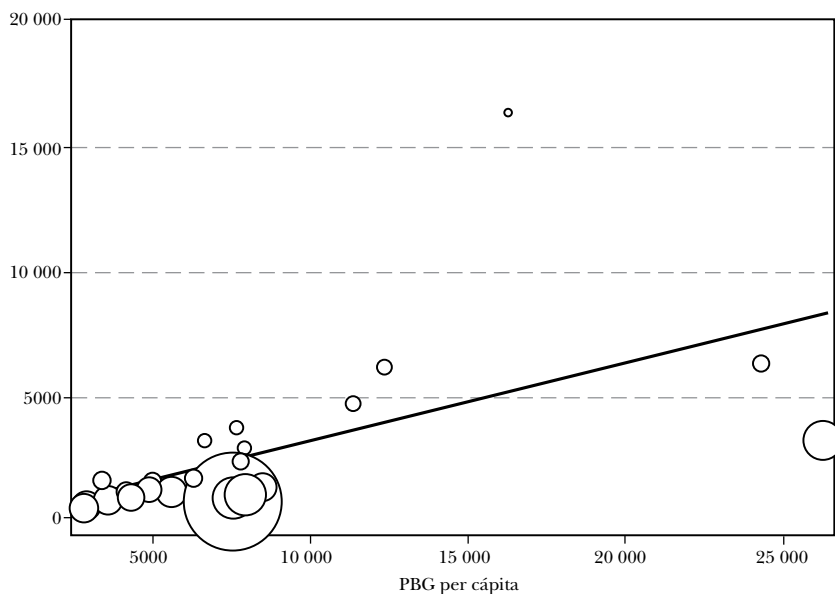
Gráfico 5.8. Transferencias nacionales (promedio 1993-2009), producto bruto geográfico (2006) y población



Fuentes: Transferencias: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Población: Indec, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010. PBG: Consejo Federal de Inversiones.

Los datos del gráfico 5.9 complementan y, en parte, confirman la observación anterior. El gráfico analiza el destino geográfico del gasto nacional per cápita promedio para el período 1991-2009 en relación con el nivel de riqueza de cada provincia, medido nuevamente de acuerdo con el PBG per cápita. También en este caso el tamaño de los círculos representa el de la población.

Gráfico 5.9. Orientación geográfica del gasto nacional (1999-2009), PBG (2006) y población



Nota: El dato de gasto nacional corresponde solamente a los gastos con destino geográfico identificado, que no son equivalentes al total de los gastos.

Fuentes: Gasto nacional: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. PBG: Consejo Federal de Inversiones.

El gasto nacional es el que realiza el propio gobierno central a través de sus organismos y programas. Las conclusiones del gráfico deben tomarse con cuidado porque en la fuente consultada el destino de algunas inversiones del gobierno nacional no está bien clasificado y porque la inversión nacional es sólo una parte del total de recursos públicos que se ejecutan en cada provincia. Aun con estas prevenciones, sorprende encontrar que el gasto nacional per cápita es más alto en las provincias más ricas ($R^2: 0,29$, $p < 0,005$). Al igual que en el gráfico anterior, encontramos que las provincias que se ubican por encima de la línea de tendencia tienen población pequeña y, en algunos casos, ingresos anuales muy altos.

Observando esta evidencia y tomando en cuenta los datos de la historia y la geografía socioeconómica argentinas, no sorprende encontrar que las notorias diferencias en las condiciones de vida y las capacidades administrativas estatales vigentes en cada provincia hayan variado tan poco a lo largo del tiempo. Las diferencias socioeconómicas interprovin-

ciales eran ya muy notorias en el momento de la organización política del país. El afán de reducir las asimetrías en la cantidad y la calidad de los servicios públicos disponibles en cada una de ellas fue la principal motivación detrás de la institución del primer régimen de coparticipación en 1935. Pero, contra lo que se cree habitualmente, los criterios de reparto redistributivos progresivos fueron siempre menos influyentes que los de efecto neutro o los devolutivos, tanto en la versión original del régimen como en todas las reformas posteriores, exceptuando la de 1973 (Porto, 2004: cap. IV).

El federalismo fiscal argentino no redistribuye a favor de las provincias más pobres, entre otras cosas, porque sus reglas no lo han requerido. Ahora, estas reglas se asientan sobre una estructura social y político-institucional. De acuerdo con un estudio reciente que compara las relaciones fiscales intergubernamentales en nueve federaciones, Rodden (2010a) propone que la redistribución interprovincial progresiva requiere que una coalición entre los representantes de las provincias más pobres y las de medianos ingresos se imponga sobre quienes representan a las más ricas. De acuerdo con la interpretación de Rodden, en la Argentina la sobrerrepresentación de los distritos más pequeños y la dificultad para estructurar mayorías parlamentarias que representen los intereses de los grupos sociales más allá de su localización geográfica conspiran contra ese resultado. En cambio,

un grupo de pequeñas provincias –que cubre todo el espectro de ingresos– aparentemente ha sido extremadamente atractivo como socio de una coalición. Con esta versión extrema de representación basada en las provincias [...] uno puede imaginarse fácilmente una coalición ganadora que esté compuesta por provincias con ingresos superiores al promedio y unas pocas provincias pobres y pequeñas (Rodden, 2010a: 205; la traducción me pertenece).

Además de reproducir la desigualdad interprovincial, la dinámica de los intercambios políticos entre los niveles de gobierno permite entender por qué una federación con tantos puntos institucionales de veto genera, contra ciertas expectativas teóricas, políticas públicas nacionales que oscilan de un extremo a otro del espectro ideológico. La orientación general de las políticas varía de acuerdo con las preferencias presidenciales porque los representantes de las provincias ceden su capacidad de influir sobre ellas a cambio de los recursos que puede transferirles el gobierno nacional. El carácter descentralizado de la federación difi-

culta que las instituciones de representación procesen eficazmente las diferencias e internalicen el costo de las decisiones, distribuyéndolo de un modo equitativo. La Argentina siempre ha sido un país federal y, en ocasiones, ha producido políticas públicas exitosas y generado episodios de redistribución progresiva (aunque no siempre sustentables). El federalismo es compatible con el gobierno eficiente y con la equidad, pero plantea desafíos exigentes para alcanzarlos. Durante el período abierto en 1983, las capacidades de los actores políticos han sido insuficientes para enfrentarlos con éxito.

CONCLUSIONES

Para evaluar cualquier proyecto de reforma de las instituciones que regulan las relaciones entre los niveles de gobierno, es indispensable partir de un diagnóstico adecuado. El primer paso de ese diagnóstico consiste en reconocer que la Argentina es una federación real, no nominal. Esta federación es marcadamente descentralizada, tanto desde el punto de vista político como en términos fiscales.

Los gobiernos provinciales son financieramente dependientes pero políticamente autónomos. Esta afirmación puede parecer contradictoria pero no lo es. El dinero no es el único medio de intercambio que circula en las mesas de negociación entre los líderes nacionales y los líderes provinciales en la Argentina. Es condición necesaria pero no suficiente para acumular poder político y, por lo demás, no todo el dinero se concentra en las arcas del gobierno nacional ni puede manejarse a voluntad de quien ocupa la presidencia. Por estos motivos, la relación entre los presidentes y los gobernadores es siempre una relación de negociación y nunca de completa subordinación.

Hay dos errores importantes en las evaluaciones más frecuentes de esta relación: pensar que la negociación entre la nación y las provincias es bilateral y creer que cuando prevalece el gobierno nacional ganan las provincias más pobladas o las más ricas. Los juegos políticos y fiscales argentinos tienen veinticinco actores: veinticuatro gobiernos provinciales y uno nacional. Por supuesto, en las mesas de negociación el gobierno nacional se sienta de un lado y las provincias del otro. Ahora bien, el gobierno nacional puede “compartir” su “parte” con algunos de los gobiernos provinciales de muchos modos (por ejemplo, haciéndoles llegar fondos de distribución discrecional o destinándoles inversión pública nacional). Puesto que el gobierno nacio-

nal ejerce su autoridad sobre el mismo territorio y el mismo conjunto de personas sobre los que gobiernan las autoridades provinciales, determinar si en la adopción o en la reforma de un régimen fiscal la proporción de fondos sobre la que decide el gobierno nacional es mayor o menor que la que corresponde a las provincias no responde a la pregunta “¿quién ganó?”. Cuando prevalece la Nación, prevalecen los sectores a los que el gobierno nacional representa o aquellos con los que se alía. Cuando prevalecen las provincias, no prevalecen todas ellas, sino aquellas cuya fuerza reunida ha sido suficiente para imponerse sobre las autoridades nacionales de turno. Más importante que determinar quién gana es entender los procesos mediante los cuales se forman alianzas y se toman decisiones.

No sorprende entonces que las instituciones del federalismo fiscal argentino no distribuyan recursos en favor de las provincias más pobres. No lo hacen porque los criterios redistributivos (que llevarían a desplazar recursos desde las provincias más ricas hacia las más pobres) tienen muy poco peso en las fórmulas de distribución que proponen los diversos regímenes vigentes. Pero esto no ocurre porque el gobierno nacional les quite recursos a las provincias para invertirlos en la Ciudad de Buenos Aires o en la Pampa Húmeda. Ocurre porque las reglas del federalismo fiscal cristalizan acuerdos circunstanciales entre los gobiernos nacionales y coaliciones de representantes de provincias, que no siempre incluyen a los mismos socios, pero siempre contienen los votos eficientes de las provincias pequeñas, varias de las cuales, aunque tienen el mismo tamaño que los distritos más pobres del país, perciben ingresos largamente superiores al promedio nacional. Y ocurre porque el capital político indispensable para sostener cualquier decisión del gobierno nacional se genera, se controla y se distribuye en las provincias y de acuerdo con los intereses de los actores que en ellas predominan.

El segundo paso del diagnóstico, igualmente importante, consiste en reconocer que estas características institucionales no son el resultado de una anomalía argentina, sino rasgos frecuentes en muchas federaciones y derivados de características constitutivas del federalismo como forma de gobierno.

Frente a esto alguien podría tentarse con la ilusión de volver a 1820, imaginando que la arquitectura territorial del poder en la Argentina todavía es un resultado abierto o sujeto a “reingeniería institucional”. No: los elementos del federalismo argentino arraigan en instituciones del orden social y político colonial. Las tendencias políticas centrífugas son numerosas, persistentes y potentes. Tampoco es factible ni deseable conservar nominalmente el federalismo constitucional mientras se ensaya una re-centralización fiscal y administrativa. Cualquier reorganización de las atri-

buciones, las responsabilidades y la distribución de recursos entre los niveles de gobierno debe renunciar a redefinir los parámetros generales del problema. La cancha está marcada: no sirve ni hace falta volver a trazarla.

Pensando en reformas deseables y factibles, y dada la dificultad de reformar el régimen de coparticipación, puede aspirarse a que los regímenes fiscales complementarios que seguramente se seguirán sancionando incluyan criterios de distribución interprovincial con claros objetivos progresivos y controles sobre la asignación geográfica de la inversión del gobierno nacional consistentes con esos objetivos.

Cualquier reforma de esta naturaleza necesita organizaciones políticas capaces de impulsarlas y sostenerlas. Dada la conformación actual de los partidos políticos argentinos, la generación de esa capacidad es improbable. Para que la federación argentina funcione de modo más equitativo y eficiente, es necesario federalizar a las confederaciones de organizaciones partidarias que compiten y gobiernan en la Argentina. Esto supone fortalecer los partidos políticos como organizaciones nacionales, de modo tal que para los líderes de las organizaciones provinciales sea preferible someterse de vez en cuando a estrategias nacionales que no los satisfagan plenamente antes que definir siempre sus estrategias de modo unilateral.

Fortalecer los partidos políticos como organizaciones nacionales, tanto como corregir los sesgos de las instituciones del federalismo fiscal, implica remar contra la corriente e ir en contra de tendencias muy arraigadas. Es posible, pero requiere un esfuerzo de voluntad. Para ser eficaz, este esfuerzo debe estar inspirado por un diagnóstico adecuado del funcionamiento de nuestro sistema político. Creo que un diagnóstico fértil de nuestro federalismo debe dejar de concebirlo como una farsa o una aberración. Es un sistema de decisión complejo, sí, a veces ineficiente y muchas veces con resultados socialmente injustos. Pero estos son los precios que pagan todas las federaciones por reunirse bajo una autoridad común. A cambio obtienen mayor extensión territorial y peso demográfico, con todas las ventajas políticas y económicas asociadas a la gran escala. Manejar heterogeneidad para ganar tamaño: esta es la opción federal. No es la única posible, ni es óptima, pero es una opción, no un accidente. La Argentina se imaginó, se armó y existe como federación. Asumir los desafíos que esta opción implica es ampliamente preferible antes que imaginar que llegamos aquí desafiando a la lógica o por algún infortunio.

PARTE II

**Instituciones, organización
y comportamiento de los actores
sociopolíticos**

6. Los partidos políticos en la Argentina

Condiciones y oportunidades de su fragmentación

*Ana María Mustapic**

INTRODUCCIÓN

Existe un diagnóstico unánime acerca del estado del sistema de partidos argentino: su fragmentación. La competencia bipartidista, dominada en las elecciones inaugurales de 1983 por los dos partidos tradicionales de implantación nacional, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), fue progresivamente cediendo paso a un sistema multipartidista. En el formato actual se observa el predominio del PJ, pero aun así el sistema de partidos se encuentra atravesado por diversas y cambiantes escisiones de aquellos dos troncos originarios. Esta mutación está reforzada por el sistema federal, que exhibe una creciente diversificación entre los distintos niveles de gobierno y de competencia electoral. Se trata del fenómeno de la desnacionalización o territorialización de la política de partidos. Esta visión recorre la literatura reciente sobre los partidos, independientemente de que la preocupación más general se centre en la representación, la democracia, el federalismo, los sistemas de partido o la competencia partidaria (Calvo y Abal Medina, 2001; Cheresky y Blanquer, 2004, 2007; Escolar y Calcagno, 2004; Calvo y Escolar, 2005; Gibson, 2004; Leiras, 2007b; Gibson y Suárez Cao, 2010).

En este trabajo nos proponemos avanzar en el análisis del fenómeno de la fragmentación partidaria desde una perspectiva que subraya la importancia de la configuración institucional sobre la que descansa el sistema de partidos y llama, asimismo, la atención sobre dos factores que inciden sobre su cambio: el electorado y los propios partidos políticos. Entendemos que esta perspectiva permite capturar mejor la trayectoria que exhibe la política de partidos en la Argentina, muy especialmente sus oscilaciones. El argumento que nos proponemos desarrollar es el siguiente. La configuración institucional que prevalece en el país,

* Universidad Torcuato Di Tella.

centralmente, la combinación de reglas y jurisprudencia que regula los partidos y algunos aspectos del proceso electoral, contiene incentivos particularistas y localistas. Esta es, a nuestro juicio, la condición necesaria para que se produzca la fragmentación. No obstante, para que tenga lugar, es decir, para que las tendencias a la fragmentación que están inscriptas en la configuración institucional existente se activen, deben entrar en juego cuando menos dos factores: el electorado y sus cambios de preferencias, y la propia dinámica de los partidos, en especial su lucha interna por el poder y la supervivencia. Tenemos así, por un lado, condiciones para la fragmentación y, por el otro, oportunidades para que se haga efectiva.

Nuestro trabajo se estructura en cuatro partes. En la sección que sigue identificaremos el problema que nos proponemos abordar y precisaremos nuestra perspectiva de análisis. En la segunda desarrollaremos la configuración institucional que sirve de marco para la fragmentación de los partidos. En la tercera parte consideraremos la activación de la fragmentación a partir del cambio de preferencias del electorado y el impacto de la competencia en el interior de los partidos. En la cuarta sintetizaremos nuestras conclusiones.

DEL BIPARTIDISMO AL MULTIPARTIDISMO CON PARTIDO DOMINANTE

Como ya mencionamos, los especialistas coinciden en señalar que el sistema de partidos argentino cambió y que, además, se fragmentó. Esta visión, con sus matices, es ampliamente compartida y quizá debería eximirnos de insistir sobre ella. No obstante, y con el único propósito de precisar el lugar desde donde surge el interrogante que organiza este trabajo, ofreceremos a continuación algunos datos básicos.

La transición a la democracia en 1983 dio sus primeros pasos dentro de un formato bipartidista que puede ilustrarse con dos tipos de información: las afiliaciones partidarias y el voto de los electores. En ambos casos, las preferencias se concentraron en torno del PJ y la UCR. A mediados de 1982 y en el marco de la apertura democrática, la dictadura militar promovió la reafiliación a los partidos políticos. Hacia marzo de 1983, los datos oficiales registraban el sorprendente número de 2 966 472 afiliaciones, de las cuales 1 489 565 correspondían al PJ, 617 251 a la UCR y el 29% restante –859 656 afiliados– se repartió entre distintos partidos. Entre estos, sólo uno, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), logró superar las

100 000 afiliaciones (*El Bimestre Económico*, 1983: 67). Estos apoyos corroboraban que los dos grandes partidos nacionales volvían a ocupar el centro de las preferencias políticas del electorado. Por otra parte, si se suman los porcentajes de las dos fórmulas presidenciales más votadas en las elecciones de 1983 y 1989, se comprueba que la UCR y el PJ sumaron el 91,9 y el 79,9% de los votos, respectivamente.

El escenario reseñado cambió decididamente en 1995. La suma de sufragios de las dos fórmulas más votadas descendió un escalón más, reuniendo ahora el 73,3%. Pero el dato novedoso fue que en el cómputo ya no figuraba la UCR: había quedado relegada al tercer lugar. No menos significativo resultó el hecho premonitorio de que las dos fórmulas más votadas reconocían un mismo origen peronista. En las elecciones presidenciales de 1999, a pesar de que la suma entre las dos listas más votadas volvió a subir para ubicarse en el 86,6% de los votos, una de ellas ya no era un partido sino una alianza: la que conformaron la UCR y el FREPASO, este último un frente en el que predominaban sectores disidentes del peronismo. En 2003 los resultados mostraron signos claros de fragmentación. Con la colaboración de la justicia, el peronismo terminó presentando tres candidatos avalados por el PJ. En la competencia electoral, además del candidato oficial de la UCR, se presentaron dos desprendimientos de ese partido: la Alianza Afirmación para una República Igualitaria (ARI) y la Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento. La fórmula más votada, Menem-Romero, apenas superó el 24% del apoyo electoral y junto con la que le siguió en orden, Kirchner-Scioli, llegaron tan sólo al 46,7% de los votos, alejándose de todo formato bipartidista.

La competencia electoral por la presidencia fue deslizándose, pues, del bipartidismo al multipartidismo, y del formato partido versus frente con el que solían presentarse la UCR y el PJ hacia alianzas cambiantes, con denominaciones e integraciones muchas veces diversas según la elección. Un ejemplo reciente lo ofrece la Alianza Frente para la Victoria, que se presentó con la misma etiqueta tanto en 2003 como en 2007, pero con distinta composición partidaria.¹

1 En 2003 estaba integrada por los siguientes partidos: De la Victoria, Nueva Dirigencia (Jujuy), Nueva Dirigencia (Capital Federal), Nacionalista Constitucional, Política Abierta para la Integración Social, Progreso Social (Buenos Aires), Gestión Estado y Sociedad Todos Ahora (Capital Federal), Partido Popular (Corrientes), Acción Popular (Córdoba), Unión Popular (Salta), Movimiento de Renovación Cívica (Jujuy), Acción para el Cambio (Córdoba), Memoria y Movilización Social (Buenos Aires), Memoria y Movilización Social (Capital Federal), Santiago Viable (Santiago del Estero),

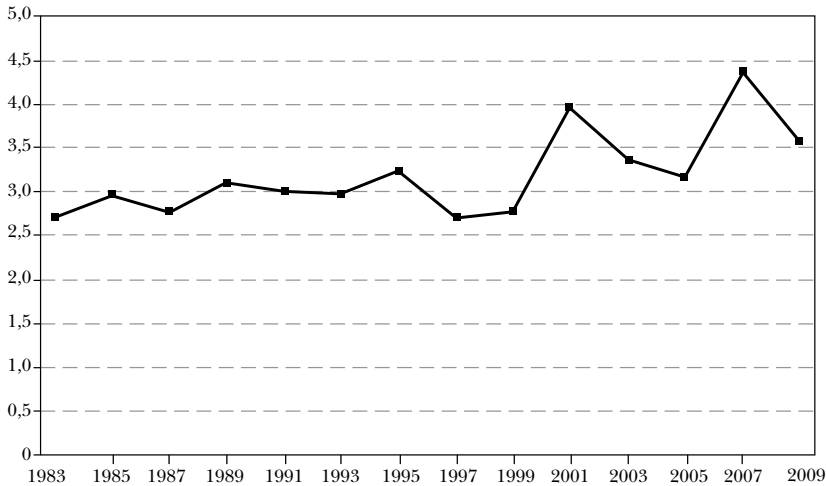
Este es el panorama que se desprende de las elecciones presidenciales. Si la atención se dirige a las elecciones legislativas, se comprueba que el bipartidismo mostró signos más tempranos de erosión. En 1983 la UCR y el PJ habían sumado el 87% de los votos para diputado nacional; ese porcentaje descendió al 77,8% en 1985 y se fue desgranando en las sucesivas elecciones a expensas, centralmente, del caudal inicial del radicalismo y en dirección hacia fluctuantes terceras fuerzas. Por cierto, la evidencia más notoria de la descomposición del bipartidismo se produjo en las elecciones legislativas de 2001, celebradas en medio de una profunda crisis económica y del creciente malestar de los ciudadanos. A tan sólo dos años del triunfo de 1999, la Alianza sufrió una drástica caída en sus apoyos electorales: perdió nada menos que 4 531 465 votos. En circunstancias tan dramáticas, la pérdida experimentada por el peronismo fue comparativamente moderada: 667 130 votos menos que en 1999. La desafección de la ciudadanía también se hizo sentir a través de los inusuales porcentajes de votos en blanco y votos nulos que, con el 22%, resultaron ser la segunda opción más votada por los electores (Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle, 2002: 28). Asimismo, teniendo en cuenta que el voto es obligatorio, si bien las sanciones son casi inexistentes, el porcentaje de abstención registró un sustancial incremento: en 1999 representó el 19,6% del total del padrón y en 2001 pasó al 27,23%. La fragmentación se prolongó en las elecciones posteriores, e incluso aumentó en 2007 para descender algo en las elecciones de 2009. En este período se fue perfilando el predominio del bloque peronista junto al cual coexiste un conjunto de fuerzas minoritarias, entre ellas, la UCR.

Otra perspectiva desde la cual se puede observar el sistema de partidos atiende al número de partidos efectivos (NEP). Este es un indicador simple pero clásico entre los politólogos que permite una primera

Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad (Mendoza). En 2007, en cambio, la integración era la siguiente: Justicialista (Orden Nacional), De la Victoria (Orden Nacional), Intransigente (Orden Nacional), Movimiento Libres del Sur (Orden Nacional), Frente Grande (Orden Nacional), Conservador Popular (Orden Nacional), Confederación Frente Cívico para la Concertación Plural (Orden Nacional), Demócrata Cristiano (Orden Nacional), Movimiento Democrático Federal (San Juan), Para la Concertación Ciudadana (Mendoza), Unión Vecinal de Córdoba, Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad (Mendoza), Concertación Popular (Capital Federal), Integración y Movilidad Social (Buenos Aires), Cambio 2000 (Tucumán), Movimiento Justicia y Libertad (Santiago del Estero).

aproximación al fenómeno de la fragmentación partidaria y tiene en cuenta el peso relativo de los partidos en función de los votos obtenidos. Sintetizamos la información en el cuadro que presentamos a continuación, que recoge el NEP promedio por elección legislativa entre 1983 y 2009.²

Gráfico 6.1. Número efectivo de partidos (1983-2009)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral.

Se trata ciertamente de información muy general. Por ejemplo, no sabemos si son siempre los mismos partidos los que cuentan o si se trata de un solo partido o alianzas. Pero aun así nos permite ilustrar más claramente el origen de nuestro interrogante. El cuadro delinea dos períodos bien diferenciados. En el primero, 1983-1999, se observa una tendencia moderada al crecimiento del NEP y un descenso entre 1997 y 1999 hacia valores prácticamente iguales a los de 1983. En cambio, el segundo tramo, 2001-2009, se destaca tanto por el brusco aumento del NEP como por sus pronunciadas variaciones, concretamente el descenso en 2003, el pico en 2007 y el nuevo descenso en 2009. Agreguemos ahora para complementar este gráfico un

² El cálculo se realiza sobre la base del promedio del NEP por provincia y elección.

dato más, aportado por Edward L. Gibson y Julieta Suárez Cao (2010). Estos autores no sólo tienen en cuenta el sistema de partidos resultante de la competencia por los cargos nacionales, sino también el que se origina en la competencia por los cargos provinciales. Con esta información, elaboran una medida de congruencia en función del número efectivo de partidos en cada uno de estos dos niveles. La tendencia, destacan Gibson y Suárez Cao, ha sido hacia una creciente incongruencia, lo que implica diferenciación y heterogeneidad en los sistemas de partidos tanto en el nivel nacional como en el provincial. En efecto, entre 1983 y 1999, el sistema era bastante congruente y estable, es decir, el número y tipo de partidos que competían para los cargos nacionales y para los cargos provinciales eran bastante parecidos. A partir de 1999 se inicia un viraje hacia patrones de mayor incongruencia, que se intensificaron en 2003 y continuaron en 2007 (Gibson y Cao, 2010: 28). Entonces, no sólo hay fragmentación sino también oscilación. ¿Cómo se puede dar cuenta de ambas cosas?

Para despejar este interrogante, nuestra propuesta es la siguiente. Los sistemas de partidos reconocen dos fuentes básicas de cambio: cambios en la demanda, es decir, en el electorado, y cambios en la oferta, esto es, en los partidos. Los cambios en el electorado se traducen básicamente en dos tipos de comportamientos: transferencias del apoyo de un partido a otro de la constelación partidaria existente o abandono de las lealtades partidarias para ofrecer el apoyo, caso por caso, desde una posición de electorado independiente (Ware, 1996). El modo típico de identificar cambios en las preferencias de los electores, además de las encuestas, son los resultados electorales. Por ejemplo, nadie duda de que la estrepitosa caída del apoyo a la Alianza en 2001 respondió a un cambio en las preferencias del electorado ni de que ese cambio promovió luego el surgimiento de nuevos partidos.³

En cuanto a los cambios en la oferta partidaria, el sistema electoral es el primer factor a considerar. Tal como muestra la literatura especializada, el sistema electoral incide sobre el número de partidos. Ahora bien, a falta de cambios significativos en el sistema electoral, las variaciones en la oferta partidaria pueden ser impulsadas por otros factores. A nuestro juicio, estos factores promueven principalmente la competencia intra e interpartidaria. La competencia por el poder en el interior de una organización puede, por ejemplo, abrir las puertas a la escisión. Lo mismo suele

3 Otros aspectos a tener en cuenta son los cambios en la composición del electorado debido a migraciones, los cambios vegetativos, etc.

ocurrir cuando en la arena electoral se enfrentan rivales muy desiguales. En ocasiones, la competencia por la representación de la minoría da lugar a divisiones con el objetivo estratégico de quedarse con todos los cargos.

Con independencia de los posibles factores que motorizan el cambio en la oferta partidaria, para que surjan nuevos partidos o para que ciertas estrategias sean utilizadas, es preciso que se den ciertas condiciones que lo hagan posible. Es aquí, en este tramo del análisis, donde la configuración institucional que encuadra la actividad de los partidos y el proceso electoral revela toda su importancia. Por ejemplo, en materia de regulación partidaria, los requisitos para crear partidos, ¿hacen más o menos costosa la presencia de nuevos partidos? La regulación electoral, ¿qué tipo de estrategias facilita en el interior de los partidos, de competencia o de cooperación?

Para retornar a nuestra perspectiva de análisis, reiteremos que la configuración institucional constituye la condición necesaria de la fragmentación partidaria. Pasemos a considerar, pues, sus rasgos más destacados.

LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL

Esta sección tiene por objetivo mostrar que la regulación de los partidos y los procesos electorales en la Argentina genera una estructura de incentivos favorable no sólo a la presencia de muchos partidos, sino también de partidos geográficamente acotados. Para ello, examinaremos algunos aspectos de la legislación partidaria y electoral, las reglas de organización que se dan los propios partidos y la jurisprudencia de la CNE y la Corte Suprema de Justicia. Nuestro período de análisis se extiende desde 1983 hasta la actualidad; no obstante, haremos también referencias comparativas a otros países y a otros períodos históricos cuando resulte pertinente para nuestro argumento.

LA REGULACIÓN ESTATAL DE LOS PARTIDOS

La principal norma que regula la actividad partidaria en la Argentina es la Ley Orgánica de los partidos políticos. Tendremos sustancialmente en cuenta la Ley 23 298 sancionada en septiembre de 1985 porque es la que ha regido, con algunas modificaciones posteriores, la vida de los partidos la mayor parte del tiempo que estamos analizando. Dos son los aspectos que nos interesa subrayar de esta ley: los requisitos para la creación y el mantenimiento de los partidos, y su implantación territorial.

La legislación argentina se encuentra entre aquellas que no colocan mayores obstáculos a la creación de nuevos partidos. Uno de los mecanismos más utilizados para graduar la barrera de entrada es el número de adhesiones, afiliados o firmas requeridas. En este aspecto, la Ley 23 298 retomó la misma regla presente en la ley de noviembre de 1962: un partido nuevo debe contar con un número de adhesiones –o de afiliados según la reforma de 2009– no inferior al 4% del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón.⁴ Según esta norma, para competir en las elecciones de 2011 en la provincia de Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, los partidos debieron sumar 4000 afiliados; en cambio, en Tierra del Fuego se necesitaron 387, en La Rioja, 897, y en San Juan, 1845.

En términos comparativos, hay dos leyes que contrastan con la que estamos comentando: la Ley 13 645, sancionada en 1949 bajo el gobierno de Perón, y la de 1956, puesta en vigencia por la Revolución Libertadora. Ambas colocaron mayores obstáculos al surgimiento de nuevos partidos. La ley de 1949 introdujo una disposición cuando menos curiosa por la dificultad de justificarla en términos democráticos: una veda electoral de tres años para todo partido nuevo. De acuerdo con dicha regulación, el reconocimiento como partido político sólo se obtendría recién después de tres años de haber concluido el trámite de registrar el nombre, la doctrina política, la plataforma electoral, la carta orgánica y las autoridades. La razón de fondo de esta restricción sorprende menos: evitar las divisiones internas del peronismo que, por entonces, dispersaban su poder electoral (Mustapic, 2002b). Asimismo, para penalizar posibles estrategias de cooperación entre las fuerzas políticas –aquí el blanco fue la oposición– la ley apuntó a las alianzas y estipuló que si un partido decidía formar parte de una alianza se consideraría disuelto. En consecuencia, esa alianza, indefectiblemente integrada por partidos disueltos, debía iniciar los trámites de reconocimiento para los que corría también la veda de tres años.

La ley de 1956, por su parte, eligió como mecanismo disuasorio la exigencia de exhibir un número de adhesiones o afiliados no inferior a quinientos o al 1% de los electores inscriptos. En función de esta regla, para crear, por ejemplo, un partido en la provincia de Buenos Aires, era preciso reunir nada menos que unos 30 000 afiliados.⁵

4 La reciente reforma a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos a través de la Ley 26 571 estableció que ese número debe corresponder a afiliados, lo que hace algo más costoso el procedimiento.

5 Esta disposición se modificó en el Estatuto de 1962 –Decreto-ley 12 530–, que

Respecto de la regulación existente en otros países –otro ángulo para el análisis–, se puede mencionar el caso de Uruguay. La ley uruguaya relativa a la personería jurídica de los partidos (Ley 9524) establece unos pocos requisitos para su creación y sólo pide que el número de afiliados sea suficiente como para llenar los cargos de sus órganos directivos (Gros Espiell, 2006: 867). En contraste, en México, los partidos deben reunir como mínimo 30 000 afiliados, a razón de 3000 afiliados en por lo menos 10 estados o 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales. Bastante más severa es la legislación estadual en los Estados Unidos, país que no cuenta con una legislación nacional. Valga como ejemplo el caso de California. Para poder participar en las elecciones, un partido nuevo debe asegurarse un número de afiliados igual al 1% de los votantes en la última elección de gobernador –para las elecciones de 2012, 103 004 afiliados– o presentar una petición con la firma del 10% de los electores participantes en la última elección de gobernador. Esto supone reunir 1 030 040 firmas.⁶

En términos comparativos, la regulación argentina tampoco es demasiado severa en lo que respecta al mantenimiento del estatus de partido político. En general, las reglas requieren contar con un número determinado de afiliados o satisfacer un criterio mínimo de representatividad en función de un cierto porcentaje de votos o cargos electivos. Así, un partido pierde su personería si no alcanza en dos elecciones sucesivas el 2% del padrón electoral en ningún distrito. En el pasado, esa barrera fue del 3% y estuvo vigente, por ejemplo, para las elecciones de 1973 y 1983. Durante un período corto, entre 2002 y 2006, y como reacción al clima antipartido de la crisis de 2001, esa cláusula fue suprimida.⁷

Pero la legislación argentina resulta ciertamente singular en el reconocimiento de dos tipos de partidos según su ámbito geográfico de actuación: el partido de distrito, cuya actividad se desenvuelve en una sola provincia, y el partido nacional, presente en al menos cinco provincias. La regulación introduce así una distinción de base territorial que contrasta fuertemente con las normas de otros países federales como México y Brasil, donde la legislación nacional sólo admite partidos nacionales.

bajaba la exigencia del número de adhesiones necesarias para formar un partido al 0,4% del total de inscriptos en el padrón electoral hasta un máximo de 1 000 000 o de 500, si de aplicar aquel porcentaje la cifra resultaba menor.

6 Véase <www.sos.ca.gov/elections/elections_t.htm>.

7 Se suprime el requisito con la Ley 25 611, de julio de 2001, y se restituye su vigencia con la Ley 26 191 de diciembre de 2006.

Para obtener ese reconocimiento, los partidos deben exhibir determinados apoyos, por lo menos en 10 de los 32 estados en México y en un tercio –9 estados– en Brasil. Las organizaciones partidarias con presencia en un solo distrito no pueden competir por cargos nacionales. Bajo esas disposiciones, por ejemplo, un partido como el Movimiento Popular Neuquino no estaría habilitado para presentar candidatos a cargos nacionales. En cambio, en la Argentina puede elegir diputados y senadores nacionales; lo que no puede hacer es presentar un candidato a la presidencia, salvo que forme parte de una alianza con un partido nacional. Esa es, pues, la principal diferencia en términos electorales entre un partido distrital y un partido nacional: sólo los partidos nacionales pueden presentar candidatos presidenciales.

El reconocimiento de partidos distritales descansa seguramente en un dato de la vida política argentina: los partidos de base provincial fueron los primeros en existir. Sólo la irrupción de la Unión Cívica Radical en el nivel nacional vino a innovar respecto del esquema de implantación provincial propio de los partidos tradicionales. Desde el punto de vista formal, en cambio, la distinción se introdujo más tardíamente. Esto ocurrió a partir de 1945, cuando cobró impulso la regulación de los partidos. Ese año, bajo el gobierno de Farrell, se aprobó por decreto el llamado Estatuto Orgánico de los partidos políticos.⁸ Uno de sus artículos solicitaba a los partidos que expresaran si se proponían “actuar como agrupación independiente en un solo distrito o en federación de partidos de distrito” (Ministerio del Interior, 1945: 40). Casi una década más tarde, el Estatuto sancionado en 1956 insinuaba una nueva categoría territorial, la regional, aunque sin especificarla demasiado. El decreto ley de 1962, por su parte, consideraba partido nacional al que actuaba en dos distritos, requisito que se repetirá en la Ley Orgánica de los partidos políticos (Ley 16 652) sancionada bajo el gobierno de Illia. En 1971 la ley aumentó a 5 el número de distritos necesarios para formar un partido nacional, criterio que continúa vigente desde entonces.⁹

En resumen, constatamos que la regulación estatal es permisiva respecto del surgimiento y mantenimiento de los partidos políticos.¹⁰ Favorece, como ya anticipamos, la presencia de un gran número de partidos.

8 Esta ley sufrió diversas peripecias: se sancionó, se suspendió su aplicación, y se volvió a poner en vigencia hasta que, finalmente, se derogó.

9 Se trata de la Ley 19 102.

10 Sólo la última reforma, la Ley 26 571 de diciembre de 2009, ha elevado un poco las barreras de entrada.

Más relevante aún es la generosidad de la ley en términos territoriales, que incentiva la multiplicación de partidos políticos con actuación en una sola provincia alentando su especialización territorial. Se refuerza así el componente territorial presente en las disposiciones constitucionales según las cuales la base para elegir diputados y senadores es estrictamente provincial, así como también lo era para la fórmula presidencial, hasta que en 1994 se introdujo la elección directa del presidente. Con la reforma de 1994, la elección presidencial se convirtió en la única instancia nacional.¹¹

En este punto, el caso de Alemania, un país también federal, quizá pueda servir de contraste. A través de su sistema electoral, Alemania desalienta aquello que la legislación argentina promueve: la especialización territorial de los partidos. Sin entrar en detalles, interesa destacar aquí que, para participar del reparto proporcional de bancas, la ley alemana exige a los partidos superar la barrera del 5% de los votos en el nivel nacional.¹² En cambio, en la Argentina el umbral del 3% se aplica por distrito.

LOS ESTATUTOS PARTIDARIOS

En materia de regulación, las otras reglas a tener en cuenta son las que se dan en los propios partidos. Para abordar esta cuestión, consideraremos las cartas orgánicas de la UCR y el PJ. Una y otra se caracterizan por promover una organización descentralizada en la que sus subunidades constitutivas disponen de un importante grado de autonomía. Este esquema, congruente también con el sistema federal argentino, replica en su organización interna la misma estructura de autoridad que posee el sistema político en su conjunto: la nacional, la provincial y la local. Así, encontraremos que, junto con las máximas autoridades nacionales reunidas, por ejemplo, en consejos, juntas o comités nacionales, coexisten las máximas autoridades provinciales que presiden los respectivos consejos, juntas o comités distritales, vinculados a su vez con dirigentes locales de nivel municipal o departamental.

11 Hasta esa fecha, dada la elección indirecta del presidente, los miembros del colegio electoral eran elegidos por cada provincia.

12 De hecho, para la distribución de los cargos, el sistema electoral alemán combina tanto el principio proporcional como el mayoritario. Para ello, otorga dos votos al votante, uno para votar por la lista de un partido y otro para votar por un candidato en circunscripciones uninominales. La lista partidaria es la que está sujeta al umbral del 5%, que no se aplica si un partido obtiene tres cargos en forma uninominal.

En cuanto al grado de autonomía de las diversas subunidades, en particular las organizaciones provinciales respecto de la organización nacional, los factores que la alientan son varios. Para empezar, las organizaciones del partido en el nivel provincial cuentan con suficiente capacidad de decisión para elegir sus propios liderazgos. En efecto, salvo en circunstancias muy excepcionales, la dirección nacional del partido carece de instrumentos de intervención. En segundo término, las organizaciones provinciales disponen de un margen de maniobra bastante amplio para decidir acerca de sus reglas internas. A título de ejemplo, la UCR de Córdoba posee las siguientes autoridades ejecutivas: Comité Central de la Provincia, comités departamentales, comités de Circuito y, finalmente, comités de Subcircuito. En Mendoza, en cambio, la desagregación es menor. Lo mismo se observa en el PJ. En Córdoba cuenta con un Consejo Provincial, consejos departamentales, consejos de Circuitos del Interior, consejos de la Ciudad de Río Cuarto y de San Francisco, consejos de Unidades Básicas de las Seccionales y consejos de Subcircuitos de la Capital. En el pasado se otorgaba representación a distintas categorías, específicamente mujeres, obreros, técnicos; hoy sólo queda una cuota de representación para el Movimiento Obrero Justicialista. El PJ mendocino, en cambio, cuenta con consejos de Unidades Básicas, consejos departamentales y Consejo Provincial. Pero los consejos departamentales incluyen los consejos departamentales Femenino, Masculino, Gremial, de la Tercera Edad y de la Juventud, que envían sus representantes. La composición del Consejo Provincial incluye estas categorías.¹³ La diversidad en la estructura de autoridad de las organizaciones provinciales se observa también en otros ámbitos como las reglas electorales internas, la duración de los mandatos partidarios, los aportes que deben hacer al partido los funcionarios electos o designados, etc.

Otro factor importante es el financiamiento estatal de los partidos, predominantemente canalizado hacia las organizaciones provinciales. Al respecto, el art. 46 de la Ley Orgánica 23 298 establece que el 80% del monto que corresponde al partido debe distribuirse directamente a los organismos partidarios de distrito y el 20% restante al nacional. Este lugar subordinado que ocupa la organización nacional en la asignación de fondos estatales se advierte también en las disposiciones de las cartas or-

13 Véase <www.edemocracia.mendoza.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1:carta-organica-partido-justicialista-pj-mendoza&catid=1:carta-organica&Itemid=65>.

gánicas. Así, el PJ establece que los recursos de las autoridades nacionales del PJ se originan en “el 20% de las contribuciones que corresponda recibir a las autoridades partidarias de los distritos de acuerdo con las disposiciones del art. 46 de la ley 23 298” (art. 35, Carta Orgánica Nacional del PJ). A su vez, los recursos de las autoridades nacionales de la UCR se integran con el 10% de la recaudación originaria de cada distrito (art. 8°, Carta Orgánica Nacional). La dirección nacional del partido descansa, en alguna medida, en la contribución de los distritos.

Un contraste en materia de organización –en particular respecto del grado de autonomía reconocido a las subunidades constitutivas– lo proporcionan los partidos brasileños. A diferencia de lo que ocurre en la Argentina, donde las organizaciones distritales de la UCR y el PJ dictan cada una su propia carta orgánica, en Brasil los partidos cuentan con un solo estatuto: el de la organización nacional del partido (Guarnierei, 2011). Esta diferencia se captura mejor al examinar la jurisprudencia de la CNE, cuyos fallos tienden a reforzar la autonomía de las organizaciones distritales.

El fallo que nos interesa destacar recayó en un conflicto entre la organización nacional de la UCR y la distrital de Formosa a propósito de las reglas para reelegir candidatos. La organización nacional reclamaba la aplicación de la regla de los dos tercios de apoyo para aspirar a la reelección de un cargo electivo establecida en la Carta Orgánica nacional, regla que la UCR de Formosa no aplicó. La Cámara dictaminó a favor de la organización distrital con el siguiente argumento:

de manera análoga a lo que ocurre con la Constitución nacional y las respectivas Constituciones provinciales, en tanto la carta orgánica distrital respecto de los principios que informan el régimen democrático representativo y republicano, el partido de distrito tiene el derecho de ejercer su autonomía dentro del límite que le es propio. Así, nada obsta a que la Carta Orgánica local tome del abanico de opciones posibles, a fin de reglamentar el acceso a las candidaturas partidarias para cargos públicos electivos, aquella que mejor se adecue a su realidad social, geográfica y política, encontrándose dicha decisión en el ámbito de reserva del partido de distrito. Pretender lo contrario implicaría soslayar las autonomías distritales y violentar la facultad de autodeterminación que les corresponde a dichas agrupaciones políticas.¹⁴

14 CNE 2948/01.

El criterio aplicado por la Cámara que, en este caso en particular, deestimó prescripciones explícitas de la Carta Orgánica nacional del partido y seguramente se nutrió de otras piezas de la jurisprudencia que destacan la relevancia de las organizaciones de distrito. Así, en una publicación donde la CNE recoge la jurisprudencia por tema, se subraya que “el partido de distrito [...] precede e inicia la formación del partido nacional integrado en un proceso de unificación federal por aquellos partidos de distrito cuyos reconocimiento operan previamente”.¹⁵

De todos modos, en tensión con esta idea está otra que sostiene la primacía del partido nacional. En esta misma publicación se argumenta que el partido nacional:

tiene una estructura de organización federal similar a la constitución del Estado federal y no a la confederación, pues el poder superior partidario corresponde a los órganos nacionales, que ejercen la dirección política de la agrupación en todo el territorio de la Nación, quedando reservada para los locales una autonomía residual dentro del distrito.¹⁶

En función de este principio, algunos jueces han sostenido que la Carta Orgánica Nacional de un partido prevalece sobre la provincial.¹⁷ En estas diferencias se abre un espacio de discrecionalidad para el juez, que a su vez puede dar lugar a decisiones divergentes según el distrito donde se plantee la controversia.

INCENTIVOS PARTICULARISTAS Y LOCALISTAS: LOS DATOS

A continuación, consideraremos algunos datos que muestran la congruencia entre los incentivos que identificamos en la sección anterior y los comportamientos efectivamente observados. De acuerdo con las reglas y la jurisprudencia examinadas hasta aquí, deberíamos esperar, por lo menos en los primeros años de la apertura democrática, un creciente número de partidos y un creciente número de partidos distritales. En cuanto al mayor número de partidos, la información pertinente se encuentra registrada en el cuadro 6.1:

¹⁵ CNE 150/85.

¹⁶ Íd.

¹⁷ Véase fallo 613/88, disponible en <www.pjn.gov.ar/jurisprudencia2/resultado.php>.

Cuadro 6.1. Total de partidos (1983-2005)

Años	Partidos	Variación
1983	79	0,0%
1984	79	0,0%
1985	87	10,1%
1986	88	1,1%
1987	118	34,1%
1988	128	8,5%
1989	140	9,4%
1990	142	1,4%
1991	162	14,1%
1992	161	-0,6%
1993	168	4,3%
1994	161	-4,2%
1995	173	7,5%
1996	168	-2,9%
1997	181	7,7%
1998	175	-3,3%
1999	185	5,7%
2000	180	-2,7%
2001	218	21,1%
2002	228	4,6%
2003	295	29,4%
2004	267	-9,5%
2005	304	13,9%

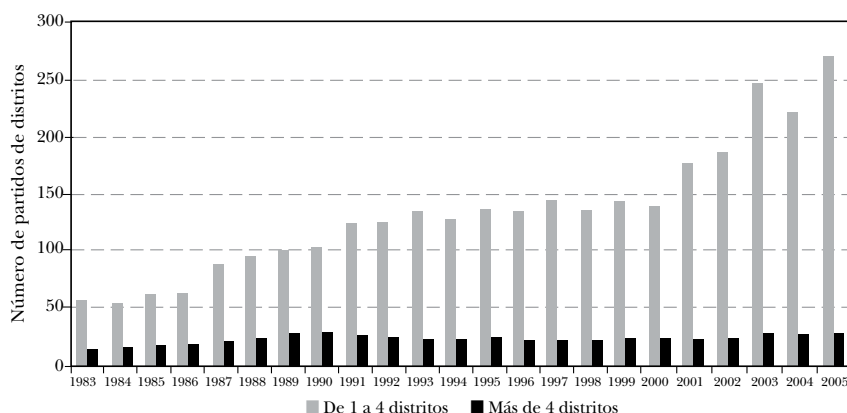
Fuente: Mustapic y Schiumerini (s.f.).

La experiencia democrática iniciada en 1983 comenzó con 79 partidos y en 2005 su número llegó a 304. El incremento estuvo pautado por algunas fluctuaciones que reflejaron, en parte, los efectos de la regulación partidaria. Así, dos de los tres momentos en que el total de partidos subió bruscamente, 1987 y 2003, se debieron, en el primer caso, a la entrada en vigor de la nueva ley de partidos con requisitos más flexibles para su creación y, en el segundo, al impacto de la supresión, entre 2002 y 2006, de la barrera del 2% de los votos para conservar el estatus de partido. El tercer aumento pronunciado de la oferta partidaria, el de 2001, podría

estar vinculado al contexto de crisis. Entre tanto, el porcentaje negativo de 1992, que marca por primera vez una disminución en el total de partidos, respondió a la aplicación de algunas causales de caducidad que comenzaron a regir a partir de entonces.

Considerando la implantación territorial de los partidos, se comprueba también el comportamiento esperado: el aumento de los partidos distritales respecto de los partidos nacionales. Entre 1983 y 2005 el número de partidos nacionales –es decir, con presencia en por lo menos 5 distritos– experimentó un aumento en los primeros años y luego se mantuvo relativamente estable. En cambio, el número de partidos distritales fue en constante aumento y tuvo un salto pronunciado en 2003, cuando se suprimió la cláusula que exigía a los partidos obtener un 2% de votos para conservar la personería jurídica. El gráfico 6.2 ilustra lo que estamos comentando.

Gráfico 6.2. Implantación geográfica de partidos de distrito (1983-2005)



Fuente: Mustapic y Schiumerini (s.f.).

Hay otro ángulo desde donde observar el alcance territorial de los partidos: el promedio de partidos de distrito que forman parte de los partidos existentes. Los resultados entre 1983 y 2005 son los siguientes. Entre 1983 y 1986, el promedio fue aumentando hasta llegar a 4,22 partidos de distrito por partido. Podría decirse que la tendencia fue hacia una mayor implantación nacional de los partidos. Sin embargo, a partir de allí, la tendencia fue hacia la baja, hasta alcanzar un promedio de 2,2. En otras palabras, en el tramo final del período analizado, un mismo partido está

presente, en promedio, en poco más de 2 provincias, mientras que al principio del período estaba en poco más de 4. El cuadro 6.2 muestra la evolución descripta más arriba:

Cuadro 6.2. Alcance territorial de los partidos (1983-2005)
(promedio por partido)

Año	Total de partidos	Promedio de la presencia provincial
1983	79	3,90
1984	79	4,00
1985	87	4,08
1986	88	4,22
1987	118	3,72
1988	128	3,84
1989	140	3,83
1990	142	3,55
1991	162	3,22
1992	161	2,87
1993	168	2,82
1994	161	2,77
1995	173	2,77
1996	168	2,66
1997	181	2,65
1998	175	2,70
1999	185	2,77
2000	180	2,76
2001	218	2,49
2002	228	2,40
2003	295	2,27
2004	267	2,33
2005	304	2,20

Fuente: Mustapic y Schiumerini (s.f.).

ASPECTOS DEL PROCESO ELECTORAL

Las boletas: prácticas y jurisprudencia

En esta sección analizaremos algunos aspectos del proceso electoral que consideramos relevantes para nuestro argumento y están orientados a generar incentivos particularistas. Dos de ellos tienen que ver con el armado de las boletas y refieren a lo que en la jerga política se conoce como “listas espejo” y “listas colectoras”.

Las listas espejo

La lista espejo es producto de una práctica por la cual una misma lista de candidatos aparece en más de una boleta, auspiciada por diferentes partidos. No resulta sencillo identificar el momento en que comenzó a utilizarse esta modalidad. Tan sólo a título de ejemplo puede mencionarse que la candidatura de Juan D. Perón en 1946 figuró, cuando menos, en tres boletas: la del Partido Laborista, la de la Unión Cívica Radical Junta Renovadora y la del Partido Patriótico 4 de Junio. Es más sencillo, en cambio, rastrear la historia reciente de las listas espejo. Lo permiten las instancias judiciales planteadas a propósito de la utilización de esas listas, primero desautorizada por la CNE y luego no sólo avalada por esta sino ratificada por la Corte Suprema. Veamos brevemente estas dos instancias.

El primer intento de introducir la lista espejo se produjo durante el proceso electoral de 1983. Ese año los partidos Comunista, Socialista Popular y Frente de Izquierda Popular solicitaron autorización a la justicia electoral para incluir en sus boletas tanto a los candidatos a electores de presidente y vicepresidente de la Nación del PJ como a los candidatos del mismo partido a electores de senadores nacionales por la Capital Federal. Los apoderados del PJ prestaron su conformidad al pedido, siempre y cuando los votos se sumaran a los emitidos en las boletas de su partido. La estrategia generó la oposición de otras fuerzas políticas y la cuestión llegó hasta la CNE. En su fallo, aprobado con una disidencia, la Cámara consideró que la modalidad se apartaba de los dictados de la ley, pues el camino para realizar ese tipo de acciones eran las alianzas o las confederaciones. Aludió también a la confusión que esas listas podrían generar en el electorado, señalando sus reparos a través de antecedentes como el del Frente de Izquierda Popular

que, en ocasión de los comicios de 1973, presentó en su boleta la fórmula Perón-Perón.¹⁸

En 1989 la posición de la CNE cambió sustancialmente y terminó avallando las listas espejo. Como anticipamos, esta decisión fue luego ratificada por un fallo de la Corte Suprema de la Nación que legitimaba por vía judicial la utilización de ese tipo de boletas. El episodio que dio lugar a las intervenciones de la justicia fue el planteo del FREJUPO (Frente Justicialista Popular) contra el escrutinio realizado por la Junta Electoral de la Provincia de Córdoba. La Junta había decidido sumar los votos obtenidos por la boleta de la UCR y la boleta de la Confederación Federalista Independiente-Partido Federal, que llevaron las mismas listas de electores a la elección de la fórmula presidencial y la de diputados nacionales. Cuando el conflicto llegó a la CNE, ya con una nueva composición, la organización decidió apartarse de la posición sostenida en el pasado. En esta oportunidad, consideró que “la previsión legal de las alianzas no debía entenderse como obstruyendo otros acuerdos interpartidarios no regulados por la ley”, por lo que no había impedimentos para sumar los votos a favor de las dos listas. La mayoría de la Corte, por su parte, respaldó la decisión de la Cámara y encuadró el problema en una retórica con cierto tono antipartido. En efecto, entendió que estaba en juego nada menos que “la defensa de la democracia respecto de la partidocracia” y que debían prevalecer “los candidatos sobre los partidos”. Este fallo (Corte Suprema, 312: 2192), apoyado por los jueces Carlos Fayt, Jorge Antonio Bacqué y con algunos otros argumentos por Augusto C. Belluscio, mereció el voto en disidencia del juez Enrique S. Petracchi. Nos detendremos en esta disidencia porque ilustra claramente la innovación que el fallo de la mayoría de la Corte introdujo en nuestro sistema electoral.

Alejándose ostensiblemente de sus pares, el encuadre dado por el Dr. Petracchi a su posición aludió al riesgo que corrían los jueces de convertirse en legisladores. Como cuestión previa dejó sentado que ese sería el caso dado que en la causa no se había impugnado “ningún artículo del

18 A título anecdótico, vale la pena transcribir las observaciones de la CNE a propósito de esa lista: “La diferencia de guarismos obtenidos por esta agrupación [FIP] en las elecciones del mes de marzo del mismo año, en la que concurrieron con sus propios candidatos, con la de setiembre del mismo año, en la que propiciaron a los candidatos mayoritarios de esa elección, permiten inferir al menos como hipótesis razonable y con el respeto debido a toda agrupación política organizada, que podría haberse producido alguna confusión en el electorado” (Lexis n° 70029837).

Código Electoral ni del estatuto de los partidos políticos como contrario a las cláusulas constitucionales que regulan el sistema representativo de gobierno” (Corte Suprema, 312: 2209). En cuanto a la sustancia de su argumentación, caben destacar dos puntos: la desigualdad a la que da lugar esta práctica y la presencia de alianzas no declaradas.

Las desigualdades surgen porque los partidos que adoptan la lista espejo se ven beneficiados por la distribución de los fondos públicos y el acceso, entre otros, a los medios de propaganda, multiplicando así los recursos de los candidatos. Por otra parte, apoyar a los mismos candidatos en boletas distintas es formar de hecho una alianza que no se confiesa para eludir los requisitos que la ley exige en esa materia. Respecto del impacto de esta práctica, Petracchi advierte que “llevaría a la división de las agrupaciones políticas en otras más pequeñas con el objetivo de obtener mayores recursos que se volcarían a candidatos comunes” (Corte Suprema, 312: 2212).

La posición mayoritaria de la Corte se reiteró en agosto de 1996 a raíz de una nueva sumatoria de votos, en este caso en la provincia de Neuquén y a propósito de cargos municipales y diputados provinciales. Entre este fallo y el anterior hubo un cambio en el marco normativo, ya que la Constitución reformada en 1994 incorporó en el art. 38 la referencia explícita a los partidos políticos. En esta ocasión la Corte mantuvo la posición del fallo anterior, aclarando que los cambios constitucionales introducidos “no importan [...] una modificación de tanta magnitud como para admitir o consagrar que el cuerpo electoral elige como sus representantes a partidos y no a los candidatos postulados por ellos” (Corte Suprema, 319: 1645).

¿De qué modo la lista espejo afecta al sistema de partidos? Sin pretender ser exhaustivos en la enumeración, entendemos que desalienta la agregación de los partidos y favorece la presencia de un mayor número de fuerzas políticas. Esto sucede porque, para sobrevivir, algunos partidos recurren a las listas espejo y, especulando con la confusión del elector, buscan votos con los candidatos de partidos más importantes. Asimismo, ocultan ante el electorado la existencia de alianzas implícitas, haciendo más opaca la oferta electoral.¹⁹ Multiplican, como lo anticipara el juez Petracchi, el financiamiento para una misma lista de candidatos.

19 En algunos casos puede que no lo oculten y que la lista espejo sirva para medir el peso de cada uno de los integrantes de la alianza, eludiendo acuerdos previos de distribución de fondos.

Por último, no menor es el hecho de que el fallo de la Corte innovó respecto del sistema electoral al permitir una sumatoria de votos no contemplada en la legislación electoral original.²⁰

Las listas colectoras

En la jerga política, se conoce como “lista colectora” a la práctica por medio de la cual una misma candidatura figura en más de una boleta electoral. Dado que esta modalidad está vinculada con el tipo de boleta que se utiliza, conviene detenerse brevemente en su descripción. En la Argentina todas las categorías de candidatos a elegir aparecen juntas en una misma boleta, separadas tan sólo por líneas negras. Cada partido confecciona su propia boleta –siguiendo los lineamientos de la ley– y debe oficializarla ante la Junta Electoral para poder competir en las elecciones. Esto es así porque está en manos de los partidos primero la confección y luego la distribución de las boletas en los lugares de votación.²¹ Las colectoras se arman cuando un candidato acepta figurar en la boleta de más de un partido o alianza. Una situación frecuente, pero no la única, es la del candidato a un cargo ejecutivo –presidente, gobernador o intendente– que acepta la adhesión de candidatos a diputados, senadores o concejales de otras fuerzas políticas. La misma candidatura aparecerá, entonces, en tantas boletas como colectoras se hayan aceptado. Es un arreglo que se supone beneficioso para ambas partes. Una de ellas acepta estar en otras boletas con el propósito de sumar apoyos desde diversas fuerzas políticas que no están dispuestas a unirse en un único frente electoral. La otra busca aprovechar la popularidad del candidato al cargo más reconocible entre los electores con la expectativa de “arrastrar” votos para sus propios candidatos.

Para que existan las colectoras deben darse dos condiciones: que se vote simultáneamente por más de una categoría –por ejemplo, presidente y diputados nacionales, o en forma concurrente, por caso, elecciones na-

20 Esta práctica existe, por ejemplo, en los Estados Unidos, sobre todo como mecanismo para incorporar votos e *issues* de fuerzas minoritarias. Allí se conoce con el término “*fusion*”. Era una práctica corriente hasta fines del siglo XIX, cuando comenzó a ser prohibida en muchos estados. En la actualidad, Nueva York es uno de los pocos estados que admite por ley la utilización de este tipo de listas. Sobre este tema, véase Argersinger (1980).

21 La Argentina es uno de los pocos países, junto con Uruguay, que aún utiliza este sistema. En la gran mayoría de las democracias contemporáneas es el Estado el encargado de la confección y distribución de boletas.

cionales y provinciales— y que se autorice una misma boleta para todas las categorías. Si la alternativa fuese simultaneidad de las elecciones pero boletas separadas por categoría, las colectoras no serían viables. Las dos condiciones arriba aludidas, simultaneidad de las elecciones y una única boleta, están presentes por lo menos desde 1934.²² En cuanto a las disposiciones respecto de la boleta, corresponde destacar que han sido cambiantes. Así, en las elecciones de 1983 se votó con boletas distintas para cada categoría —y de distinto color para diferenciarlas—, lo que no permitió las colectoras. En 1985 se introdujo el sistema de una sola boleta para todas las categorías, utilizado también en las elecciones de 1973, pero con algunos cambios sólo en apariencia inocentes. La ley vigente para 1973 establecía que la boleta debía contener tantas secciones como categorías de candidatos debían elegirse, agregando explícitamente que debían estar “unidas entre sí por medio de líneas negras y marcada perforación que posibilite el doblar del papel y la separación inmediata por parte del elector o de los funcionarios encargados del escrutinio”. La ley de 1985 modificó esta última sección, suprimiendo la “marcada perforación”. Esta decisión fue objeto de un cuidadoso comentario de la propia CNE acerca de su impacto:

la reforma recientemente introducida al art. 62 del Código Electoral Nacional [...] no prevé el troquelado —anteriormente contemplado en la Ley 19 945— para facilitar la separación de las distintas secciones, operación que se torna de tal suerte lenta y dificultosa y susceptible de desalentar al sufragante.²³

Cabe señalar que la legislación electoral nada dice sobre las colectoras, dejando un vacío sobre el cual se fue institucionalizando la práctica en la que, ciertamente, tuvo un papel protagónico la Justicia Electoral. Y la prác-

22 La Ley 11 739 estableció la simultaneidad de las elecciones de concejales de la municipalidad de Buenos Aires con la de diputados nacionales. Asimismo, las provincias podrían acogerse a realizar sus elecciones provinciales y municipales simultáneamente con las nacionales. El decreto reglamentario autorizó la utilización de una misma boleta con la lista de candidatos para las distintas categorías, “siempre que puedan distinguirse sin dificultad, debiendo estar separada por una línea de puntos perforados”. Téngase en cuenta que antes de esa fecha las elecciones se celebraban en fechas distintas; la de diputados y la de electores presidenciales estaban separadas por una semana, y en otro momento del año se realizaban las elecciones municipales —cuando menos para la Capital Federal— y las provinciales como las de la provincia de Buenos Aires.

23 CNE 202/85.

tica se ha ido consolidando con el respaldo de la jurisprudencia, en buena parte originada a partir de los conflictos suscitados por la oficialización de boletas en que se vieron involucrados candidatos municipales. No viene al caso detallar los vaivenes de la CNE respecto del tema. Hoy en día el criterio dominante es que, en la medida en que exista algún vínculo jurídico entre los partidos que integran las distintas secciones de la boleta, las listas colectoras –“listas de adhesión” en la fórmula jurídica– se oficializan.²⁴

Resulta pertinente subrayar que, a pesar de permitir la existencia de colectoras de acuerdo con los criterios señalados, la CNE no ha dejado de advertir sobre los riesgos que esta práctica implica para la expresión de la voluntad del elector. En un fallo del año 1985 manifestó su preocupación, reiterada en fallos posteriores. Vale la pena transcribir algunos párrafos:

el sistema de una sola boleta dividida en secciones induce al elector a introducir la totalidad de la boleta en el sobre –produciéndose así el llamado efecto de “arrastre”– en detrimento de una actitud más selectiva. [...] la distorsión de la auténtica voluntad electoral que puede producirse como consecuencia de dicho efecto de “arrastre” se vería agravada si los candidatos “arrastrados” pertenecieran a un partido distinto de aquel por el cual se inclinan las simpatías del votante y con cuya plataforma electoral no coincide si, por inadvertencia de que en una misma boleta figuran candidatos de grupos políticos distintos (una alianza y un partido), diera su voto en sentido diverso a la que hubiera sido su real intención.²⁵

El impacto de esta práctica se traduce en una variada oferta electoral en el cuarto oscuro. A título de ejemplo y a riesgo de confundir al lector,

24 Por vínculo jurídico se entiende que los partidos que forman parte de alguna sección de la boleta integran una alianza en alguna de las categorías en disputa. A título de ejemplo: en un fallo de 1989 la CNE autorizó al Partido Demócrata Cristiano (PDC) de Salta a confeccionar su boleta adhiriendo la sección de los candidatos para cargos provinciales a la sección de candidatos a diputados nacionales y presidente del FREJUPO. El PDC formaba parte de este frente en el nivel nacional, pero en el nivel provincial competía contra el FREJUPO, que llevaba su propia lista de candidatos. La Cámara justificó su decisión señalando que el PDC tenía derecho a que en su boleta estuvieran todos los candidatos que el partido apoyaba, aun cuando en algunas categorías el partido formaba parte de un frente y en otras no (CNE 752/89).

25 CNE 202/85.

seguramente con una confusión similar a la de los votantes, mencionaremos los casos de la Ciudad de Buenos Aires y Mendoza en las elecciones nacionales de 2007.²⁶ Ese año se elegían presidente, diputados y, en algunos distritos, senadores. En la Ciudad de Buenos Aires los candidatos presidenciales fueron 13 pero en el cuarto oscuro el elector se encontró con 31 boletas, 21 con los candidatos de las tres categorías a elegir –presidente, senador, diputado– y 10 de las conocidas como “boletas cortas”: una que sólo incluía la candidatura presidencial y 9 en las que sólo figuraban los candidatos a diputado y senador. En materia de listas presidenciales: la de Sobisch aparecía en 4 boletas, las de Lavagna y Rodríguez Saá en 3 cada uno, y las de Elisa Carrió y Cristina Kirchner en 2. La provincia de Mendoza se distinguió por un profuso despliegue de listas espejo. En el cuarto oscuro había al menos 29 boletas distintas para cargos nacionales, de las cuales 12 incluían la fórmula Cristina Kirchner-Cobos del Frente para la Victoria.²⁷ Estas, a su vez, se dividían en 4 partidos que llevaban la misma lista de candidatos a diputados del PJ –listas espejo– y 8 que llevaban los mismos candidatos de la Concertación Plural. La combinación aquí fue entre colectoras y espejos.

El recurso a la lista espejo ha sido toda una estrategia de supervivencia para los partidos más pequeños con el objetivo de alcanzar el umbral del 2% y acceder así al financiamiento público de sus actividades. A los partidos más grandes, por su parte, les ha servido para sumar votos, siempre necesarios en elecciones muy competitivas, o para sumar recursos públicos para la campaña de sus candidatos. Sea por la razón que fuere, la lista espejo favorece la presencia de más partidos.

LA ACTIVACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN

Nos hemos ocupado en la sección anterior de la configuración institucional atendiendo a la regulación estatal de los partidos, sus estatutos, la conformación de las boletas electorales y la jurisprudencia correspon-

26 La fuente para esta información es CNE, “Instrumentos para la emisión del sufragio. Boletas utilizadas en las elecciones 2007”, Unidad de Recopilación y Producción de Datos.

27 La provincia de Mendoza elegía simultáneamente gobernador y diputados y senadores provinciales. No contamos con la información de la conformación de las boletas con estas categorías.

diente. Destacamos los incentivos particularistas y territoriales que generan. Mostramos que esto sucede, que hay más partidos y más partidos distritales, y sostuvimos que las listas espejo y las colectoras contribuyen a la supervivencia de ese universo heterogéneo de fuerzas políticas. Sin embargo, la presencia de este entramado institucional nada nos dice acerca de las oscilaciones en los niveles de fragmentación que comentamos al inicio de nuestro trabajo. En esta sección queremos argumentar que esos niveles están vinculados con dos factores: cambios en el electorado y cambios promovidos por los partidos políticos.

CAMBIOS EN EL ELECTORADO

El enfoque más apropiado para analizar el cambio en el electorado es el que propone Juan Carlos Torre (2003) en su trabajo “Los huérfanos de la política de partidos”, en el que aborda la crisis de 2001. El autor recurre a la clásica distinción entre “voto de pertenencia” y “voto de opinión” para marcar el contraste existente entre el voto al radicalismo y el voto al peronismo. En tanto el voto al radicalismo tendió a ser depositario de más votos de opinión, el voto al peronismo recogió un alto porcentaje de votos de pertenencia. Esta diferencia asomó tempranamente en los resultados electorales de 1983. El candidato presidencial de la UCR, Raúl Alfonsín, concitó el apoyo de casi el 52% de los electores, pero ese apoyo no se distribuyó del mismo modo a la hora de elegir diputados o gobernadores. El PJ, en cambio, mantuvo parejo su caudal electoral en las distintas categorías. Por ejemplo, en la Capital Federal la UCR obtuvo 15 puntos porcentuales más para la elección presidencial que para la de diputados; concretamente, el 64% para presidente y el 49% para diputados. En contraste, la diferencia en el voto justicialista fue de tan sólo 3 puntos: 27% para presidente y 24% para diputados. En la provincia de Catamarca las cifras fueron las siguientes: la UCR obtuvo 47% para presidente, 42% para diputados y 36% para gobernador; el PJ obtuvo, en el mismo orden, 44%, 42% y 40%. Los resultados en la provincia de Salta fueron aún más dispares para el radicalismo: 45% para presidente, 42% para diputados y tan sólo 27% para gobernador. El PJ, en cambio, obtuvo el 45% tanto para presidente como para diputados y alcanzó el 51% para gobernador. Situaciones similares a las que acabamos de describir se registraron también en varios otros distritos.

Las tendencias virtuales que encerraba el voto de 1983 comenzaron a desplegarse con algo más de fuerza a partir de 1987, hasta llegar a las

elecciones de 1995. Estas dejaron al descubierto tres fenómenos: por un lado, el debilitamiento electoral de la UCR; por otro, el consistente apoyo electoral al justicialismo; y por último, el crecimiento de las terceras fuerzas. Así, entre 1983 y 1995 la UCR perdió casi 27 puntos porcentuales de los votos para diputados, el PJ mantuvo un promedio de alrededor del 40% y las terceras fuerzas pasaron de acumular el 13% de los votos en 1983 al 27% en 1993. La respuesta a esta fuga de votos por parte del radicalismo fue, en 1997, la conformación de una nueva oferta electoral: la Alianza, una coalición entre la UCR y el Frente para un País Solidario (FREPASO). A partir de esa iniciativa pareció reacomodarse el escenario, ya no bipartidista sino bipolar: por un lado, el polo peronista, y por otro, el conformado por el radicalismo y el peronismo disidente más algunos socios menores. La crisis de 2001 echó por tierra la estrategia aliancista.

Las elecciones de 2001 constituyeron una línea divisoria en la política de partidos (Mustapic, 2002a). El gobierno de la Alianza sumó a las dificultades para mantenerse unida –el vicepresidente de la nación y líder del FREPASO había renunciado al cargo– una muy difícil situación económica marcada por la recesión y los riesgos de *default*. La insatisfacción de los votantes no se hizo esperar, provocando una estrepitosa caída del caudal electoral de la Alianza. Por su parte, el justicialismo salió menos afectado y dio muestras de su mayor capacidad de retener el voto frente a la volatilidad de las otras fuerzas políticas (Torre, 2003).

La relación entre esta crisis y la fragmentación del sistema de partidos puede verse desde distintos ángulos. Uno está vinculado con la longevidad de los partidos. En este sentido, a partir de la información provista por la CNE, se comprueba lo siguiente: de los 36 partidos nacionales contabilizados hasta febrero de 2011, sólo 9 datan de 1983, 14 se crearon a lo largo de 15 años –más precisamente, entre 1984 y 1999– y 13 en sólo 9 años, entre 2002 y 2011. En otros términos, la mayor activación de la fragmentación, vista a través de la formación de nuevos partidos, coincide con el período poscrisis de 2001.

La composición de los bloques en el Congreso ofrece una modalidad económica para ilustrar las fluctuaciones. Respecto de estos datos, es preciso tener en cuenta que el impacto de las elecciones tiende a ser más lento porque la Cámara se renueva por mitades. En el cuadro 6.3 se presentan los bloques divididos en tres grupos: PJ, UCR y otros.

Cuadro 6.3. Composición de la Cámara de Diputados por bloque político (% de bancas)

Año	PJ	UCR	Otros
1984	43,48	50,99	5,53
1985	24,60	54,76	20,63
1986	24,60	54,76	20,63
1987	24,11	50,99	24,90
1988	37,94	45,06	17,00
1989	39,13	44,66	16,21
1990	47,43	35,57	17,00
1991	43,48	35,18	21,34
1992	45,53	33,20	21,79
1993	45,14	33,20	22,18
1994	49,81	32,81	17,90
1995	47,47	32,81	20,23
1996	50,97	26,88	22,57
1997	50,19	26,88	23,35
1998	46,30	26,09	28,02
1999	46,30	26,88	27,24
2000	38,52	32,02	29,96
2001	38,91	31,23	30,35
2002	47,08	25,69	27,63
2003	44,75	24,11	31,52
2004	50,19	17,39	32,68
2005	49,81	17,79	32,68
2006	45,91	14,23	40,08
2007	43,75	16,02	40,23
2008	49,81	9,49	40,86
2009	33,85	16,73	49,42

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Información Parlamentaria, Cámara de Diputados, Congreso de la Nación, para el período 1983-2004 y 2008. Para el período 2005-2007, los datos provienen del Ministerio del Interior de la Nación, disponible en <www.mininterior.gov.ar/elecciones/archivos_xls/Dip2005-2009_2007-2011.xls>. Para el año 2009, <www.diputados.gov.ar>.

Con algunas fluctuaciones, la columna de “otros” ha mantenido una tendencia creciente. La UCR fue disminuyendo su presencia paulatinamente, con algunos repuntes, ciertamente desde un piso bajo, como en 2000 y 2009, en tanto la presencia del PJ, a su vez, disminuyó en 2000 y registró un descenso importante en 2009. El único aspecto novedoso es que la tendencia al aumento de “otros” continúa, pero ahora a costa del PJ. Podría aducirse que la formación de bloques en la Cámara no es un buen indicador. La principal razón es que el reglamento de la Cámara promueve la multiplicación de bloques porque no exige piso, esto es, acepta bloques unipersonales y distribuye ciertos recursos que pueden ser de interés. La formación de bloques respondería, pues, a razones estratégicas antes que a divisiones sustantivas. Señalemos que, aun si fuera esta la razón principal, interesa advertir que se trata de un síntoma de la pérdida de valor del sello partidario que, como señala Leiras (2007b), es propio de la fragmentación partidaria.

Finalmente, las encuestas aportan también información sobre este tema al mostrar el proceso de “despartidización” en la sociedad. Los datos elaborados por IPSOS-Mora y Araujo desde 1984 a 2010 no dejan dudas al respecto. Cuando se contrastan dos momentos, la vuelta a la democracia y la actualidad, se comprueba que en 1984 el 26% de la población afirmaba estar afiliada a algún partido político; en 2010 ese porcentaje disminuyó al 7%. En 1984 el 47% de los entrevistados decía simpatizar con algún partido político; en 2007 sólo el 15% sostenía lo mismo (Mora y Araujo, 2011: 117). Finalmente, hay otro dato impactante que revela la menor capacidad de los partidos políticos para estructurar las preferencias políticas: en 1984 el 7% de los encuestados sostenía que nunca iba a sentir simpatía por algún partido; en 2007 esa cifra ascendió a nada menos que el 56% (IPSOS-Mora y Araujo, 2008).

La presencia de este electorado independiente permite entender, por un lado, el triunfo de Alfonsín en 1983 pero también su posterior desgranamiento, hacia la derecha y la izquierda del arco partidario. Da cuenta también de los triunfos de Menem en 1989 y 1995, y luego de la Alianza en 1999, como asimismo de la debacle de 2001, el traspie del kirchnerismo en 2009, y el actual y contundente respaldo a la candidatura de Cristina Kirchner. En síntesis, el universo del electorado independiente nutre con sus votos la cambiante oferta electoral de los partidos políticos.

EL VOTO CRUZADO²⁸

Un indicio a través del cual el votante responde a la oferta partidaria es el voto cruzado, en inglés “*split ticket*”. El voto cruzado significa que el votante no vota los mismos partidos en todas las categorías a elegir, lo que se traduce en un rendimiento electoral distinto de los partidos en cada una de ellas. Puede pensarse en dos tipos de voto cruzado, el espontáneo y el coordinado por los mismos partidos. Este último se pone en evidencia cuando los partidos, para presentar su oferta, recurren a los incentivos particularistas y localistas que ofrece la regulación relativa a partidos y elecciones. Para ver cómo opera esta estrategia concentraremos la atención en la provincia de Buenos Aires. Además de ser un lugar clave en toda contienda electoral, Buenos Aires es una de las provincias en las que, salvo en 2003, se votó simultáneamente en todos los niveles: nacional, provincial y municipal. Reúne, por lo tanto, los requisitos que facilitan el voto cruzado: elecciones simultáneas y concurrentes.

Dentro de la provincia de Buenos Aires, Morón fue uno de los distritos bonaerenses donde el voto cruzado alcanzó importantes niveles. El vehículo de ese voto fue el partido vecinal Nuevo Morón. Este partido fue creado por Martín Sabbatella después de la debacle de la Alianza en 2001, con la que había alcanzado la intendencia en 1999. El partido vecinal tuvo un debut sumamente exitoso en las elecciones de 2003, en las que logró casi el 50% de los votos en el nivel municipal. Junto a este alto porcentaje de votos de Nuevo Morón, se destaca las diferencias de votos en las otras categorías, como se observa en el cuadro 6.4.

Al considerar el desempeño diferencial entre las categorías, se comprueba que el PJ tuvo cerca de 10 000 votos más o un 34% más de votos para su candidato a gobernador que para sus candidatos a intendente y concejales municipales, y un 12% menos para sus listas de diputados nacionales y provinciales. El ARI, por su parte, recogió 8,6% menos votos para gobernador que para diputados nacionales y 33% menos para intendente o concejal municipal. Asimismo, cabe destacar el alto porcentaje de votos en blanco para todas las categorías, a excepción de la municipal: 27,97% para diputado nacional, 22,73% para gobernador, 31,57% para diputado provincial y sólo 5,57% para intendente y concejales. Esto se debe a que la lista de Nuevo Morón sólo presentó candidatos en el nivel municipal, no concurrió adherida a ninguna otra boleta y propició el corte de boleta. Un porcentaje importante de votantes votó sólo por

28 En esta sección, descanso en la tesis de Victoria Quayat (2011).

los candidatos municipales; de allí que para el resto de las categorías ese voto fuera computado como voto en blanco.

Cuadro 6.4. Resultados electorales en Morón
en las elecciones de 2003

Partidos políticos	Diputado nacional gobernador y vice		Diputado provincial int. y conc. municipal	
PJ	46 831 (26,69%)	57 740 (32,51%)	46 276 (26,06%)	38 032 (21,42%)
UCR	6198 (3,53%)	6195 (3,49%)	5478 (3,08%)	2420 (1,36%)
Acción Federal Provincia de Buenos Aires	8043 (4,58%)	15 368 (8,65%)	7660 (4,31%)	4550 (2,56%)
Frente Popular Bonaerense	15 143 (8,63%)	18 264 (10,28%)	14 223 (8,01%)	10 518 (5,92%)
Izquierda Unida Socialista	7431 (4,23%)	6856 (3,86%)	7484 (4,21%)	3301 (1,86%)
ARI	18 315 (10,44%)	15 832 (8,92%)	1795 (1,01%)	6177 (3,48%)
Nuevo Morón				88 223 (49,68%)
Otros partidos	22 653 (12,91%)	15 258 (8,59%)	36 910 (20,78%)	12 282 (6,92%)
Votos en blanco	49 081 (27,97%)	40 369 (22,73%)	56 073 (31,57%)	9886 (5,57%)
Votos anulados	1785 (1,02%)	1706 (0,96%)	1689 (0,95%)	2199 (1,24%)
Total emitidos	175 480 (100%)	177 588 (100%)	177 588 (100%)	177 588 (100%)

Fuente: Quayat (2011).

Sirven de contraste a este comportamiento las elecciones de 2009, cuando Sabbatella decidió avanzar un paso más y formó un partido distrital buscan-

do cargos en el nivel provincial y nacional. En esta oportunidad la mayor diferencia en votos no superó los 2 puntos porcentuales, una cifra insignificante, como se observa en el cuadro 6.5. En 2009 no se militó en favor del corte de boleta o del voto en blanco, por lo que las diferencias de voto entre las distintas categorías y el mismo voto en blanco registraron valores similares.

Cuadro 6.5. Resultados electorales en Morón
en las elecciones de 2009

Partidos Políticos	Dip. nac.	Sen. prov.	Conc. municipal
Nuevo Encuentro	71 725 (37,89%)	70 548 (37,27%)	74 635 (39,30%)
Unión Pro	41 974 (22,17%)	39 975 (21,12%)	37 798 (19,90%)
Frente Justicialista para la Victoria	33 348 (17,62%)	32 112 (16,96%)	
Partido Justicialista			22 740 (11,97%)
ACyS	29 471 (15,57%)	29 464 (15,57%)	
Coalición Cívica			14 211 (7,48%)
UCR			14 118 (7,43%)
Otros partidos	6344 (3,35%)	4668 (2,47%)	13 155 (15,53%)
Votos en blanco	3725 (1,97%)	10 106 (5,34%)	10 741 (5,66%)
Votos anulados	2706 (1,43%)	2420 (1,28%)	2507 (1,32%)
Total emitidos	189 293 (100%)	189 293 (100%)	189 905 (100%)

Fuente: Quayat (2011).

LOS PARTIDOS POLÍTICOS: LA COMPETENCIA INTERNA POR EL PODER

Al presentar nuestro esquema de análisis indicamos que la otra fuente de oportunidades para que se produzcan cambios en el sistema de partidos la provee la competencia por el poder en el interior de los partidos. En lo que concierne a la competencia interna por el poder, la más original es, sin duda, la del PJ. A esos efectos, la fragmentación es, para este partido, una herramienta estratégica. Decimos que es una herramienta estratégica porque uno de los procedimientos habituales es presentarse a elecciones bajo otra sigla partidaria y, pasado cierto tiempo, regresar a las filas oficiales más o menos fortalecido. En la jerga peronista eso se conoce como “ir por fuera”, dándose por sobrentendido que luego se regresará. Facundo Galván (2010) ha examinado la cuestión de las disidencias en el peronismo, por lo que sus trabajos serán una de las principales fuentes en este tramo de nuestro análisis.

Los objetivos de la competencia partidaria interna son centralmente dos: conseguir un lugar en la lista a cargos electivos y lograr el control ya sea de las organizaciones distritales del partido o de la organización nacional. Cuando estos no se obtienen a través de las vías oficiales o se considera que las condiciones de competencia no están dadas, los dirigentes justicialistas no tienen reparos en buscar caminos alternativos. Recurren, entonces, a otro partido político de los tantos existentes para presentar a través de él a sus propios candidatos, en oposición a los respaldados por el aparato partidario.

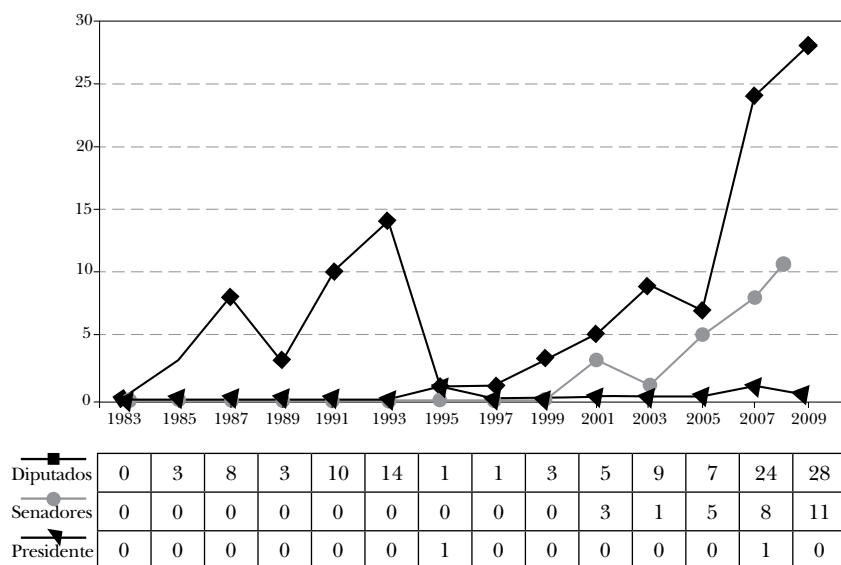
Uno de los casos de mayor repercusión después de 1983 fue el que tuvo por protagonista a Antonio Cafiero.²⁹ Cafiero era uno de los líderes de la corriente del llamado “peronismo renovador” dentro del PJ que después de la derrota de 1983 buscó desplazar a la coalición dominante, en manos de los “ortodoxos”. En ese intento, una de las estrategias que utilizaron fue presentar listas paralelas de candidatos. En 1985 Cafiero encabezó la lista de diputados en la provincia de Buenos Aires, compitiendo contra el PJ liderado por Herminio Iglesias. Si bien en esa elección la UCR obtuvo el porcentaje más alto de votos, en la competencia peronista la candidatura de Cafiero resultó claramente ganadora. Obtú-

29 El anterior fue el fracasado intento de Augusto T. Vandor de emanciparse de la tutela de Perón. En 1966, en las elecciones a gobernador de Mendoza, se midió con el candidato del PJ, respaldado por Perón. El Partido Demócrata ganó la gobernación pero en la competencia interna perdió el candidato de Vandor, quien salió tercero detrás del candidato oficial justicialista.

vo casi el 27% de los votos y 11 diputados nacionales, en tanto el Frente Justicialista de Liberación, con Iglesias como primer candidato, alcanzó algo menos del 10% y sólo 3 diputados nacionales. El triunfo en las urnas le permitió a la corriente de Cafiero acceder al control del PJ bonaerense y desde esa plataforma, dos años más tarde, conquistó la gobernación de la provincia. Esta vez fue el desplazado Herminio Iglesias quien presentó una lista disidente sin éxito alguno.³⁰

Una buena síntesis del recurso a las listas disidentes lo ofrece el gráfico 6.3 elaborado por Facundo Galván, que reproducimos.

Gráfico 6.3. Listas peronistas disidentes para presidente, senador o diputado nacional (1983-2009)



Fuente: Galván (2010).

El gráfico da cuenta de la conflictividad interna en el PJ. Sobresale aquí el fuerte incremento de listas disidentes producido a partir de 2003. De hecho, bajo las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner se concentró el 60% de las listas disidentes. Este incremento coincidió

³⁰ Herminio Iglesias apenas arañó los 27 000 votos contra algo más de 2 800 000 de Cafiero.

con el objetivo de Kirchner de conquistar la conducción del PJ (Galván, 2010). Para ello descansó en el Frente para la Victoria –generalmente integrado por distintos partidos según el distrito– como herramienta para desplazar a sus contrincantes internos. Un caso emblemático fue la candidatura a senadora nacional por el Frente para la Victoria de la propia esposa del presidente Kirchner, quien se enfrentó a la lista encabezada por Hilda González de Duhalde, respaldada por el PJ de la provincia de Buenos Aires. Ambas resultaron electas, pero Cristina Kirchner lo hizo por la mayoría, en tanto “Chiche” Duhalde consiguió el cargo reservado para la minoría. Culminando su operación política, en abril de 2008 Néstor Kirchner logró finalmente hacerse del control del PJ.

Para los fines de nuestro argumento, el número de listas brinda una idea aproximada del número de partidos a los que los disidentes recurren como escudo para competir. Cuando la competencia es más reñida, esto se traduce en un mayor número de partidos, como sucedió en los últimos años cuando Kirchner puso en marcha una estrategia más agresiva para el control partidario. Así, entre 1983 y 2001, es decir, en un período de dieciocho años, los disidentes conquistaron 24 cargos a diputados y 2 a senadores. En contraste, en tan sólo seis años, entre 2003 y 2009, sus logros fueron 75 cargos a diputados y 12 a senadores (Galván, 2010: 83).

Otra información revela el uso estratégico de los sellos partidarios: la longevidad de los partidos disidentes. Al respecto, Galván señala que, de los 101 partidos que entre 1983 y 2007 canalizaron las disidencias, 46 de ellos (46%) tenían menos de dos años al momento de competir (Galván, 2009). Además, 18 de estos fueron reconocidos a lo sumo seis meses antes de las elecciones.

El uso, podría decirse, elástico que el justicialismo hace de los partidos –en Brasil se hablaría seguramente de “partidos de alquiler”– contrasta con lo que sucede en las filas del radicalismo.³¹ En este partido las disidencias suelen transformarse en verdaderas escisiones, como ocurrió con las lideradas por Elisa Carrió y su alianza Alternativa para una República de Iguales, Ricardo López Murphy y Recrear el Crecimiento, y más tarde con los radicales “kirchneristas” encabezados por Julio Cobos. Sólo en tiempos más recientes se abrió en el radicalismo la posibilidad de que los disidentes

31 En Brasil se llama “partidos de alquiler” (*partidos de aluguel*) a las fuerzas políticas más pequeñas a las que recurren estratégicamente los partidos más grandes. Por ejemplo, se los puede convocar a formar parte de una coalición, lo que habilita a incluir más candidatos en sus listas. También se recurre a ellos para conseguir más espacio publicitario gratuito en la TV.

regresaran al partido (como lo hiciera el ex vicepresidente Cobos), algo que solía ser una práctica más frecuente en el PJ.

COMPETENCIA INTERNA Y VOTO CRUZADO

La otra modalidad a través de la que se expresó la puja por el poder en el interior del partido combinó varios recursos –voto cruzado, listas espejo y partidos vecinales– y tuvo su ilustración más expresiva en lo ocurrido dentro del PJ en 2009. La popularidad del gobierno venía en baja debido a la derrota sufrida en el conflicto con el campo, a lo que se sumaban los efectos de la crisis internacional de 2008. La imagen negativa del oficialismo generó dudas acerca de la lealtad que cabría esperar de los dirigentes peronistas, que podrían estar tentados de autonomizarse del liderazgo de Néstor Kirchner. Para evitar ese riesgo, Kirchner decidió adelantar las elecciones a la vez que exigió que en los primeros lugares de las listas figuraran gobernadores, ministros e intendentes en ejercicio para contener posibles fugas. Estas fueron las llamadas “listas testimoniales”. Kirchner mismo se colocó como cabeza de lista en la boleta de diputados por la provincia de Buenos Aires. En esas circunstancias, varios dirigentes justicialistas buscaron eludir esta imposición que los forzaba a competir junto a un candidato cuyo futuro político estaba lejos de ser prometedor. Recurrieron, entonces, a los partidos vecinales, las listas espejo y el voto cruzado para autonomizarse. Los casos de La Plata y Tigre sirven de ejemplo.

No es nuestro propósito ofrecer aquí un examen pormenorizado de las elecciones en estos distritos. Tan sólo queremos llamar la atención sobre la modalidad de expresar las diferencias internas a partir de los incentivos particularistas considerados en la primera parte de este trabajo. Comencemos con el caso de La Plata.

En la capital de la provincia, el Frente para la Victoria obtuvo 65 546 votos para su lista de diputados nacionales encabezada por Néstor Kirchner, y 111 339 y 111 404 para sus listas de diputados provinciales y concejales municipales, respectivamente. La diferencia fue nada menos que 70% de los votos. Esta disparidad se explica porque para las categorías de consejeros municipales y diputados nacionales la lista Frente Renovador Platense, del intendente Bruera, fue en espejo con la lista del Frente Justicialista para la Victoria. En esas categorías se sumaron los votos. Pero el Frente Justicialista para la Victoria no retuvo todos esos votos para la lista de diputados nacionales a la que no estaba adherido el Frente Renovador Platense. Parte de los votos se trasladaron a la Unión Pro. Este partido sumó casi un 20% más de votos para su candidato a diputado nacional respecto

del candidato a diputado provincial. El Acuerdo Cívico y Social también consiguió más votos para su lista de diputados que para las otras categorías. Finalmente, el porcentaje de votos en blanco fue relativamente bajo respecto de otros porcentajes que hemos visto: 10,5%, 5,7% y 6,5% para diputado nacional, diputado provincial y concejales municipales, respectivamente. Todo parece indicar que se propició el corte de boleta en perjuicio de la lista de Kirchner, coordinada, de acuerdo con los testimonios locales, por la dirigencia del distrito. No se explican de otro modo los casi 48 000 votos menos que obtuvo el Frente para la Victoria en la categoría a diputado nacional (Masi, 2010).

Cuadro 6.7. Resultados electorales en La Plata en las elecciones de 2009

Partidos políticos	Diputado nacional	Diputado provincial	Concejal municipal
FPV^(*)	65 546 (18,80%)	68 661 (19,69%)	66 678 (19,12%)
Unión Pro	109 193 (34,18%)	89 011 (25,52%)	87 851 (25,19%)
Alianza ACyS	92 350 (26,48%)	84 927 (24,35%)	82 788 (23,74%)
Frente Renovador Platense^(*)		42 678 (12,24%)	44 726 (12,83%)
Otros partidos	40 103 (11,50%)	38 316 (10,98%)	38 958 (11,17%)
Votos en blanco	36 623 (10,50%)	19 949 (5,72%)	22 681 (6,50%)
Votos emitidos	348 726	348 726	348 726

^(*) Frente Justicialista para la Victoria duplicó listas con el Frente Renovador Platense, acumulándose los votos obtenidos al asignar los cargos (diputados provinciales, concejales y consejeros escolares) por haber presentado candidatos comunes.

Fuente: Masi (2010).

Cuadro 6.8. Tigre. Resultados electorales elecciones 2009

Partidos políticos	Diputado nacional	Senador provincial	Concejal municipal
FPV	57 915 (33,25%)	57 621 (33,08%)	
Unión Pro	51 445 (29,53%)	45 698 (26,23%)	26 231 (15,06%)
Alianza ACyS^(**)	25 856 (14,84%)	24 924 (14,31%)	15 029 (8,63%)
PJ^(*)			40 945 (23,50%)
Acción Comunal de Tigre^(**)			27 335 (15,69%)
Partido Progreso Social^(*)			20 451 (11,74%)
Acción para Crecer de Tigre^(*)			24 712 (14,19%)
Otros partidos	12 862 (7,38%)	10 380 (5,96%)	7166 (4,11%)
Votos en blanco	24 336 (13,97%)	33 961 (19,50%)	9790 (5,62%)
Votos emitidos	174 199	174 199	174 199

(*) Partido Progreso Social y Acción para Crecer de Tigre duplicó listas con Partido Justicialista, acumulándose los votos obtenidos; (**) Acuerdo Cívico y Social duplicó listas con Acción Comunal, acumulándose los votos obtenidos al asignar los cargos (concejales y consejeros escolares) por haber presentado candidatos comunes.

Fuente: Masi (2010).

En el caso de Tigre, en el nivel municipal el Partido Justicialista –que formaba parte del Frente para la Victoria– estuvo acompañado por dos listas espejo: Partido Progreso Social y Acción para Crecer de Tigre. La suma de estas listas alcanzó 86 108 votos en el nivel municipal, pero descendió a los 57 000 votos en las categorías de senador provincial y

diputado nacional. El partido que recibió más votos en la categoría de diputado nacional respecto de la municipal fue Unión PRO. A su vez, la lista del Acuerdo Cívico y Social que también contó con una lista espejo en el nivel municipal, Acción Comunal, sumó 42 364 votos. Sin embargo, en las otras dos categorías rondó en torno de los 25 000 votos. Finalmente, sobresale en estos resultados el alto porcentaje de votos en blanco para senador provincial y diputado nacional, 19,5% y 13,97% respectivamente, y sólo 5,62 para concejal. A diferencia de lo sucedido en La Plata, el mayor porcentaje de voto en blanco en estas dos categorías estaría indicando que no se promovió activamente el corte de boleta. Si se hubiera hecho, es muy probable que el porcentaje de voto en blanco hubiera sido menor. En cambio, muchos electores depositaron su voto sólo para la categoría municipal.

En síntesis, tanto en el caso de La Plata como en el de Tigre, los dirigentes locales, para marcar sus diferencias con el liderazgo nacional y preservar su autonomía, descansaron en los partidos vecinales y en la posibilidad de vincularse a través de las listas espejo con el partido en el nivel provincial. En los términos que nos interesa destacar, recurrieron a los incentivos localistas y particularistas provistos por la configuración institucional.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos propuesto una perspectiva de análisis para dar cuenta del fenómeno de la fragmentación que caracteriza al sistema de partidos en la Argentina de hoy. Esta perspectiva se apoya sobre dos conceptos: las condiciones que promueven y habilitan la fragmentación, y las oportunidades que se combinan para que la fragmentación se haga efectiva.

En cuanto a las condiciones, están definidas por una configuración institucional que provee incentivos particularistas y localistas al desempeño de los partidos. En este trabajo hemos puesto el acento específicamente en la ley orgánica de los partidos y su permisividad para la creación y el mantenimiento de los partidos, y el reconocimiento de partidos de distrito junto con los partidos nacionales; aludimos a la organización descentralizada de los partidos y la autonomía de sus subunidades y consideramos las listas espejo y las colectoras y el papel de la justicia electoral en estos ámbitos.

La existencia de los incentivos incorporados a la configuración institucional no implica que los dirigentes partidarios los exploten en toda ocasión. Puede ocurrir que su objetivo consista precisamente en tratar de contrarrestar sus efectos. Un ejemplo muy reciente es la introducción de las primarias para la nominación de candidatos y el modo en que los partidos soslayaron la competencia interna. Hay asimismo circunstancias en las que intervienen mecanismos de cohesión, como es el caso de un escenario de competencia polarizada que puede operar neutralizando las tendencias centrífugas presentes en colectivos partidarios muy heterogéneos.

Pero, como hemos mostrado, existen ocasiones que ofrecen oportunidades para que los incentivos inscriptos en las reglas y las prácticas se desplieguen sin freno. El resultado es un sistema de partidos fragmentado e inestable. Esas oportunidades están dadas por dos factores: los cambios en las preferencias de los electores y la competencia dentro de los partidos.

Ambos factores han gravitado sobre el escenario partidario desde 1983. Subrayemos, sin embargo, que la crisis política de 2001 intensificó el potencial particularista y localista incorporado en la configuración institucional. La incertidumbre respecto del futuro llevó a algunos dirigentes a buscar refugio en su territorio y a actuar estratégicamente desde él. Las listas espejo y las colectoras sirvieron de andamiaje a esta desagregación de los partidos. Otros dirigentes optaron directamente por la escisión, tratando de capturar el descontento del electorado. Finalmente, el justicialismo liberó sus batallas internas, recurriendo a partidos alternativos para canalizar las disidencias. El resultado de estos comportamientos fue multiplicidad de partidos, multiplicidad de boletas, opacidad del proceso electoral, en particular en la elección de cargos legislativos, y proliferación de bloques legislativos con una consecuente multiplicación de actores de veto a propuestas de políticas públicas, tornando la negociación parlamentaria más trabajosa y, en ocasiones, paralizándola.

Resulta pertinente hacer mención en este punto a la reforma política de fines de 2009, instrumentada a través de la Ley 26 571.³² El aspecto más notorio de esta ley fue la introducción de primarias abiertas y obligatorias para la nominación de candidatos. En cuanto al tema que nos preocupa, cabe destacar que incluyó algunas medidas que moderan los incentivos particularistas. Así, prohibió las listas espejo e incorporó algunas disposi-

32 Un panorama más completo de las reformas electorales en los últimos años se encuentra en Scherlis (2011).

ciones algo más exigentes para la conformación de los partidos políticos. El resultado hasta ahora ha sido algunos partidos menos y el posible fortalecimiento de alianzas explícitas cuando el recurso a la lista espejo ya no permite descansar en mecanismos informales de asociación.³³

La legislación avanza, pues, sobre aspectos relevantes de la oferta electoral. Aun así, si lo deseable es contar con un sistema de partidos que contribuya a ofrecer opciones claras a los ciudadanos, hay todavía un largo trecho por recorrer. Uno de los espacios para actuar son los incentivos. En ese respecto, es posible pensar en algunas modificaciones que persigan menor fragmentación, mayor representatividad y más transparencia en el proceso electoral. Entre ellas pueden mencionarse: mayores exigencias para conservar la personería política de los partidos, restricciones a las candidaturas independientes, requisitos más estrictos para formar alianzas e introducción de la boleta única.

Sobre este último punto cabe destacar que la Argentina es uno de los pocos países, junto con Uruguay, donde los partidos tienen a su cargo el diseño, la impresión y la distribución de las boletas en los lugares de votación. Esta modalidad es inequitativa, pues exige que los partidos cuenten con una importante infraestructura territorial para llegar a todos los rincones de votación y evidentemente no todos están en condiciones de lograrlo. Además, como hemos visto, puede ser objeto de diversas maniobras como las listas espejo, las listas colectoras y las listas cortas –es decir, las que tienen una sola categoría– (Mustapic, Scherlis y Page, 2010, 2011). Prohibidas las listas espejo con la reforma de 2009, la boleta única puede resolver los otros dos problemas. Veamos brevemente cada uno de ellos.

La boleta única o *Australian ballot* –introducida precisamente en Australia a mediados del siglo XIX y utilizada en la actualidad por la gran mayoría de las democracias– deposita en el Estado la responsabilidad del diseño, la impresión y la distribución de las boletas. De este modo, no sólo se asegura que el elector reciba la oferta electoral completa, sino que garantiza a los partidos que sus listas llegarán a todos los centros de

33 Una idea aproximada del efecto de la nueva ley sobre el total de partidos la proveen dos informes elaborados por la CNE. En octubre de 2009 había 38 partidos de orden nacional y 659 partidos distritales (esta última cifra incluye también los partidos distritales que forman parte de partidos nacionales). En agosto de 2011 los números eran los siguientes: 36 partidos de orden nacional, 4 confederaciones nacionales y 531 partidos de distrito. Véanse <www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=43009&CI=INDEX100>, y <www.pjn.gov.ar/cne/documentos/home/partidos_reconocidos.pdf>.

votación. Existen distintos diseños de boletas. Por ejemplo, en el nivel nacional se utiliza la boleta única por categoría sólo para los ciudadanos privados de libertad; en el nivel provincial, Santa Fe acaba de introducir esta misma modalidad para las elecciones provinciales. Córdoba, por su parte, optó por una sola boleta en la que figuran todas las listas de todos los partidos. Ninguna de estas variantes admite colectoras. En todo caso, son los electores quienes deciden a quién votar en cada categoría. Con la introducción de la boleta única, el diseño de la boleta deja de ser un instrumento de manipulación por parte de los dirigentes y los partidos poco representativos dejan de contar con el incentivo de escudarse detrás de los más grandes para sobrevivir o prestarles otros posibles servicios.³⁴

Un segundo espacio de intervención está al alcance del Poder Judicial. La mayor parte de los conflictos que dirime la justicia electoral giran en torno a diferencias entre partidos, en el interior de los partidos y entre candidatos. Al momento de justificar los fallos, la justicia electoral tendió a privilegiar el derecho a ser elegido y sólo en forma indirecta consideró su impacto sobre el derecho de los ciudadanos a elegir. Una alternativa a este estado de cosas sería hacer un mayor énfasis en el derecho a elegir. La tradición estadounidense ofrece un ejemplo interesante, ya que buena parte de la jurisprudencia vinculada con ese tipo de litigios se construyó a partir del mayor celo puesto por los jueces en el ejercicio del derecho a elegir. Sus decisiones buscaron sobre todo simplificar la oferta electoral al entender que la competencia democrática debía ofrecer al ciudadano opciones electorales claras (Winkler, 2000). Teniendo en cuenta esta visión, no es aventurado suponer que la justicia estadounidense no hubiera avalado las listas colectoras allí donde la justicia electoral argentina sí lo hizo.

Otra manera de moderar las tendencias a la fragmentación puede estar orientada a cambiar las condiciones para presentarse como candidato independiente. Aquí el objetivo es hacer algo más costosa la estrategia de “ir por afuera”. En general, para ser candidato de un partido al que

34 El caso más reciente, tanto en las elecciones primarias abiertas como en la general, fue la colectora de Martín Sabbatella como candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires por Nuevo Encuentro. Su lista estaba en una boleta encabezada por la candidatura presidencial de Cristina Kirchner del Frente para la Victoria, alianza que, en otra boleta también encabezada por Cristina Kirchner, llevaba a su propio candidato, el gobernador Daniel Scioli. El objetivo fue maximizar los votos presidenciales, sin desdeñar el valor que para la propia presidencia exhibe un candidato a gobernador con menos votos que la candidata a nivel nacional.

no se está afiliado, ese partido debe admitir candidatos independientes. A su vez, quien quiera ser candidato independiente debe renunciar a su afiliación anterior. Una disposición que exigiera una antigüedad razonable para calificar como candidato independiente habiendo sido afiliado a otro partido serviría a este propósito: por ejemplo, un año antes de las elecciones, a fin de desalentar comportamientos oportunistas.

Resultaría apropiado introducir también disposiciones más exigentes para la conformación de alianzas que involucren a partidos nacionales o partidos con presencia en más de un distrito. Muchas veces el tipo de alianzas que un partido nacional establece en una provincia tiene poco que ver con las que conforma en otras. Una regla a contemplar es que las alianzas se integren con los mismos partidos en todos los distritos en los que están reconocidos. Una disposición de este tipo contribuiría a atenuar el carácter localista de los arreglos partidarios.

Finalmente, sería pertinente elevar la barrera para conservar el estatus de partido político al 3%, es decir, exigir un poco más de representatividad a los partidos políticos para poder presentarse en las elecciones siguientes. A su vez, pensando en quienes no alcancen ese umbral, se podría crear la categoría de asociaciones políticas como existe en México, que sólo están habilitadas a participar en procesos electorales nacionales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición.

7. La “doble alianza” gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012)

Orígenes, evidencia y perspectivas

Sebastián Etchemendy ***

INTRODUCCIÓN

Existen pocas dudas entre académicos y analistas en cuanto a que el sindicalismo fue el principal actor económico en la coalición de gobierno en los períodos presidenciales 2003-2011. Otras organizaciones del ámbito socioeconómico fueron más ambivalentes, más periféricas o bien decididamente opositoras a las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner. La Unión Industrial Argentina (UIA) osciló entre apoyos y distanciamiento. Los movimientos sociales se fragmentaron y sólo una parte de ellos se convirtió en un componente subordinado del dispositivo oficial. Los empresarios agrarios y algunos de los principales grupos económicos nacionales y multinacionales (como Arcor, Techint, Clarín y Shell) se enfrentaron al gobierno, especialmente después del conflicto con las patronales agropecuarias en 2008. En cambio, la alianza con el sindicalismo hegemónico de la CGT y el ala mayoritaria de la CTA fue una constante desde el inicio del gobierno hasta finales de 2011. Sólo algunas fracciones del empresariado, como la banca privada nacional y la construcción, manifestaron niveles de apoyo o convergencia similares. Si bien la ruptura en 2012 con un importante sector gremial alteró la dinámica de esa alianza, hasta 2013 el grueso del movimiento sindical seguía respaldando al gobierno.

En el plano de su coalición económica, el kirchnerismo conformó un gobierno de base sindical, con similitudes (aunque también, como veremos, con diferencias) en algunos aspectos de su lógica a los gobiernos socialdemócratas aliados al movimiento obrero en el período keynesiano

* Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

** Agradezco los comentarios de Carlos H. Acuña, Victoria Murillo y a los participantes del seminario “Actores e Instituciones en Argentina”, Universidad de San Andrés, diciembre de 2011.

de la Europa de posguerra. El gobierno forjó una doble alianza con los gremios más grandes de las centrales sindicales nacionales, CGT y CTA. Así, la confluencia más importante se dio con el núcleo dominante de la CGT (basado en los gremios de transporte e industriales) y con el sindicato nacional mayoritario de la CTA, la federación de trabajadores docentes, CTERA. Ambas organizaciones participaron en un intercambio político con las administraciones kirchneristas que, en sus características esenciales, se mantuvo hasta finales 2011. En un hecho sin precedentes desde la transición democrática en 1983, ni la CGT ni la CTERA (o el ala de la CTA que hegemoniza) promovieron huelgas nacionales contra la política gubernamental en ese lapso. Ambos colectivos respaldaron la candidatura de Cristina Kirchner en 2007 y su reelección en 2011. El sindicalismo peronista apoyó al gobierno en actos callejeros masivos en ocasión del conflicto agrario y en las elecciones de 2007 y 2009, así como en las tradicionales manifestaciones del Día del Trabajador. Más aún, entre los gobiernos que encarnan el giro a la izquierda desde el año 2000 hasta la fecha en América Latina, sólo en el kirchnerismo el actor sindical ocupó un lugar tan central. En Brasil y Uruguay, los dos casos entre los nuevos gobiernos progresistas cuyo sindicalismo es parte relevante del oficialismo; su protagonismo, sin embargo, empalidece cuando se lo compara con el rol del movimiento sindical argentino en esa etapa. La fragmentación de las centrales sindicales nacionales ocurrida a partir de 2012 no quitó a los gremios todo el protagonismo recuperado. En suma, la década de 2000 y el posneoliberalismo marcaron un resurgir innegable del sindicalismo argentino, el viejo gigante de posguerra.

Este capítulo explica el origen y describe el intercambio político que el gobierno mantuvo con los grandes sindicatos de la CGT y con la CTERA en el período 2003-2011, y también explora las tensiones en “la doble alianza” a partir de la ruptura entre la vanguardia de la CGT –el sindicato Camioneros– y las crecientes dificultades en la Paritaria Nacional Docente (principal vehículo de la alianza con CTERA) a partir del segundo gobierno de Cristina Kirchner. En un artículo clásico, Pizzorno (1978) definía como intercambio político aquel en el que los líderes sindicales nacionales negocian su participación institucionalizada en la discusión del ingreso a cambio de moderación en la conflictividad y compensaciones no salariales, ya se trate de política social o de pagos organizacionales. Así, durante el kirchnerismo se institucionalizó la discusión salarial y de las condiciones de trabajo en las rondas paritarias anuales, donde tienen una incidencia clave los grandes sindicatos de rama a través de sus conve-

nios colectivos y la confederación nacional docente. En el marco de esta dinámica y de la alianza gobierno-sindicatos, se revitalizaron o se crearon instancias nacionales de tripartismo y discusión de salarios mínimos en el sector urbano (la Comisión de Salario Mínimo Vital y Móvil), agrario (la Comisión Nacional de Trabajo Agrario) y docente (la Paritaria Nacional Docente). En cada una de estas instancias Estado, empresarios y sindicatos negocian salarios que cubren a una amplia masa de trabajadores. En otro trabajo denominamos “neocorporativismo segmentado” a la modalidad de representación de intereses económicos que subyace detrás de este intercambio. El concepto refiere a un arreglo donde los grandes sindicatos negocian y coordinan (en grado variable según el año) con el gobierno salarios en contexto de crecimiento e inflación, a cambio de mejoras o protección del salario real y compensaciones organizativas tangibles, y que cubre a una parte mayoritaria, pero no a la totalidad, de la clase trabajadora. Esta modalidad de representación de intereses económicos se diferencia tanto del viejo corporativismo estatal de posguerra que prevaleció en América Latina como del neocorporativismo clásico europeo (Etchemendy y Collier, 2007).

La primera parte del capítulo analiza las distintas interpretaciones teóricas sobre la situación del sindicalismo argentino en los albores de los gobiernos kirchneristas. La segunda explica el origen de la alianza gobierno-sindicatos que signó el período y define la idea de “coalición económica” sobre la base de la formulación conjunta de determinadas políticas públicas de carácter socioeconómico, el acceso a posiciones en el Estado y los intercambios de apoyos políticos en la gestión. La tercera parte muestra el desarrollo y los resultados de la negociación colectiva salarial que cimentó la “doble alianza” del gobierno con los grandes actores del movimiento obrero. Finalmente se exploran las tensiones que, en forma incremental, fue acumulando la asociación entre los gobiernos kirchneristas y el liderazgo de la CGT y la CTERA hacia 2011, hasta terminar en la ruptura del sindicato Camioneros y otros menores con el gobierno en 2012.

DE LA SUBORDINACIÓN A LA HEGEMONÍA: EL IMPENSADO RETORNO DEL SINDICALISMO PERONISTA

Es claro que dos de los elementos clave que contribuyeron a generar el movimiento sindical más fuerte de posguerra en América Latina –un mercado de trabajo cercano al pleno empleo y el rol del sindicalismo

como interlocutor político ante la proscripción del partido peronista—fueron socavados por la democratización y la liberalización económica a partir de finales de la década de 1970 (Torre, 2004). Así, la apertura, la desindustrialización y las privatizaciones diezmaron sectores que habían sido bastiones del poder sindical en la Argentina. El sindicalismo tradicional perdió afiliados y recursos económicos. Por otro lado, la consolidación del juego democrático desde 1983 otorgó cada vez más poder a los intendentes y políticos territoriales peronistas. El análisis de Steven Levitsky de cómo la facción renovadora arrancó el poder a los sindicatos en el seno del PJ durante los años ochenta es ya un clásico (Levitsky, 2003).

En este contexto, los enfoques que desde las ciencias sociales interpretaron la situación del sindicalismo durante el neoliberalismo pueden dividirse en dos campos. Un primer grupo de investigadores, trabajando en general desde la ciencia política, enfatizó el carácter táctico del accionar sindical en los años noventa (Murillo, 1997, 2001; Acuña, 1995; Etchemendy, 2004; Levitsky y Way, 1998). Estas visiones de la economía política del menemismo explicaban cómo el grueso del sindicalismo, a la defensiva por la pérdida de influencia política y recursos económicos, elegía un rol subordinado en la coalición menemista a fin de preservar determinadas prerrogativas organizacionales. Así, mientras Murillo (1997) destacaba la participación de determinados sindicatos en las privatizaciones, Etchemendy (2004) analizaba cómo el sindicalismo dominante negociaba cierta flexibilización en los contratos individuales de trabajo a cambio del mantenimiento del control de las obras sociales, el modelo de negociación colectiva centralizada y la ultractividad, es decir, la cláusula que mantiene vigentes los convenios colectivos (la mayoría negociados en épocas más favorables) hasta que se negocie uno nuevo. El lugar del sindicalismo peronista en la coalición oficial diferenciaba, por lo tanto, al neoliberalismo argentino de otras experiencias análogas. Más allá de matices y diferencias, la imagen que devolvían estos análisis era la de un sindicalismo a la defensiva y en retirada, una caricatura del aquel actor que había condicionado por igual a gobiernos autoritarios y democráticos antes de 1989.

Un segundo grupo de investigadores iba aún más allá, al punto de sugerir cambios más o menos irreversibles en las formas de representación de los sectores subalternos. El diagnóstico era claro: la política de las clases populares, en el presente y hacia el futuro, ya no pasaba por el sindicalismo peronista tradicional, sino por los movimientos sociales, de desocupados y la miríada de grupos más o menos organizados que

salieron a la calle en el ocaso del neoliberalismo. La fragmentación de la clase trabajadora entre el desempleo y los contratos precarios en los años noventa, la subordinación del sindicalismo hegemónico durante el gobierno de Menem y la conflictividad social creciente encarnada por el movimiento piquetero parecían abonar la tesis de la desaparición del sindicalismo como factor de poder popular. Ante la repentina irrupción de actores territoriales nuevos, muchos de los cuales eran movilizados por la izquierda no peronista y hablaban su mismo lenguaje –aquel que teorizaba el nuevo rol de las “multitudes”, el “contrapoder” y la “autonomía”, y relegaba la lucha y las alianzas por el control del gobierno–, muchos intelectuales, más o menos explícitamente, confinaron al movimiento sindical a los arcones de la historia. En esta perspectiva se hablaba de “identidades astilladas” (Svampa, 2000) en el mundo laboral primero, y de cómo la necesidad de reuniversalizar las relaciones sociales en medio del deterioro y la atomización neoliberal llevaba a “desbordar los barrios” (Delamata, 2004a) en la acción colectiva. Desde un punto de vista diferente, otros autores nos explicaban el complejo entramado de relaciones sociales que subyacía al intercambio de favores por votos en la lógica del patronazgo político que signaba la Argentina desindicalizada (Auyero, 2001). En suma, la marginación y la efervescencia que coagulaban debajo de la transformación neoliberal, catapultadas por la fenomenal crisis económica y social de 2001-2002, darían lugar a la irrupción de los nuevos actores populares no sindicales. Después del aluvión neoliberal, “la fábrica era el barrio” y la política estaba en el territorio.

Es sorprendente constatar el fenomenal resurgimiento sindical posterior a 2003 a la luz de estos enfoques generales. Ni las perspectivas más politológicas ni los enfoques más sociológicos que estudiaban los sectores populares en los años noventa hacían presuponer semejante retorno del actor sindical en el plano político y de movilización en el mercado de trabajo. Si desde un enfoque se reducía el accionar sindical a un tacticismo alejado de las bases que ubicaba al sindicalismo hegemónico como un actor capitalista sistémico y subordinado, cómodo en el mantenimiento de ciertas ventajas corporativas sino directamente abocado al sindicalismo de negocios, desde el otro campo se vislumbraban identidades sindicales perimidas y movimientos sociales que hablaban un lenguaje distinto y se convertían en protagonistas casi exclusivos de las luchas populares. Las viejas tensiones entre Estado, empresarios y sindicatos en la puja distributiva y el sindicalismo como base de inclusión y movilidad social y de la acción colectiva de clase parecían ser una cuestión del pasado.

LA DOBLE ALIANZA: LA COALICIÓN GOBIERNO-SINDICATOS EN LA ERA POSLIBERAL ARGENTINA

¿Cómo se opera y manifiesta el cambio desde la subordinación en los años noventa al rol central del sindicalismo en la coalición de gobierno pos 2003? ¿Qué factores ayudan a entender la fenomenal recuperación sindical en un plazo tan corto? ¿Qué explica la conversión de un actor en retirada en un protagonista de relevancia política central? Este trabajo intenta responder estas preguntas poniendo el foco en las relaciones de intercambio político y la dinámica coalicional que involucraron al gobierno, al sindicalismo hegemónico de la CGT y al sindicato mayoritario docente y de la CTA, la CTERA.¹

LAS RAZONES DETRÁS DE LA REACTIVACIÓN SINDICAL

Conviene señalar en primer lugar que muchos analistas probablemente soslayaron aquello que dejara en evidencia la socióloga Beverly Silver (2003): desde la consolidación global del capitalismo a principios del siglo XX, la conflictividad sindical en el mundo *no* ha ido de mayor a menor como sugieren las tesis de la “aristocracia obrera” que estudian la moderación de los sindicatos europeos. Más bien, el conflicto sindical se ha movido sectorial y geográficamente al compás de los períodos de acumulación y desarrollo capitalista tanto en los países centrales como en la periferia. En otras palabras, el conflicto sindical muta y cambia de protagonistas en países y sectores: por ejemplo, desde las grandes huelgas en la industria automotriz en la primera parte del siglo XX en los países avanzados hasta las rebeliones obreras en las terminales de las multinacionales en Brasil y Sudáfrica a principios de los años ochenta. El protagonismo del sector manufacturero da paso a la acción sindical de controladores aéreos, transporte y servicios. En resumen, para Silver la

¹ Existen trabajos recientes muy útiles que dan cuenta del resurgimiento sindical argentino en un plano menos coalicional-nacional, y más sectorial, ya sea según industria o actividad o según el tipo de trabajadores (formal, informal, de multinacionales, activistas de base, etc.). Véanse, por ejemplo, las recientes compilaciones de Palomino (2010), Senén González y Schettini (2009), Novick, Palomino y Gurrera (2011), y Abal Medina y Menéndez (2011).

protesta sindical se institucionaliza más o menos según los casos, pero es inescindible de la tendencia irrefrenable a la mercantilización del trabajador que está en la naturaleza misma de la sociedad capitalista.

Enfocados en el caso argentino pos 2003, el resurgimiento sindical no puede entenderse sin señalar dos factores clave: la herencia institucional y el rol del gobierno. Como vimos, algunos trabajos se ocuparon de señalar que aun en la tormenta neoliberal, y de la mano de su rol subordinado pero tangible en la coalición menemista, el sindicalismo peronista logró salvaguardar recursos institucionales que, junto a su rol en el PJ y al pleno empleo, también habían sido centrales para construir el poder de posguerra: la negociación colectiva centralizada, el monopolio de la representación y la prohibición del sindicato de empresa, el control de las obras sociales y la renovación automática de viejos convenios colectivos prerreforma que otorgan a las organizaciones importantes ventajas. Estos institutos, una vez reactivado el mercado de trabajo, podrían ser utilizados para una nueva ofensiva. Se trata de un marco institucional propio de los modelos de corporativismo estatal donde, en términos de Collier y Collier (1979), los incentivos (*inducements*) al fortalecimiento del sindicalismo como actor sectorial y nacional son mayores que las restricciones (*constraints*).

Lo anterior se suma a una tradición de sindicalización y combatividad (potenciada por esas mismas instituciones) que permeó a *todos* los sectores durante el modelo ISI –aun a aquellos como el sindicato Camioneros, pesqueros, petroleros privados, comercio o alimentación que no fueron protagonistas centrales del mundo sindical de la posguerra–. Estos gremios cobrarían fuerza una vez que los cambios estructurales que trajo el neoliberalismo potenciaran sus actividades. En otras palabras, las tradiciones y las instituciones que respaldan a los líderes sindicales (el monopolio de representación por sector, la preeminencia de los líderes nacionales o de la federación regional en la negociación colectiva, el control de las obras sociales y la ultraactividad de los convenios) permanecieron en esos sectores latentes para aprovechar un contexto económico más favorable.

El segundo elemento detrás del resurgimiento sindical argentino es el rol de la administración kirchnerista en la conformación de la doble alianza que describe este artículo. El accionar del gobierno se manifestó en dos aspectos centrales. El primero, más general y evidente, es una política económica de tipo de cambio competitivo y política monetaria (y especialmente después de 2008) y fiscal expansivas hasta 2011. Las altas tasas de crecimiento, la baja del desempleo y la rentabilidad de las em-

presas empujan obviamente la demanda sindical. Naturalmente, un tipo de cambio depreciado no constituye en sí una política prosindical. Es más, muchas veces, especialmente en la Argentina, esa estrategia estuvo asociada a ciclos más excluyentes en el tradicional *stop and go* argentino. Sin embargo, la devaluación inicial sostenida del peso en un marco expansivo, y la consiguiente recuperación de sectores industriales golpeados por el neoliberalismo que habían sido bastiones del poder sindical, sumados al apoyo gubernamental en la puja salarial, configuraron un contexto macroeconómico que indujo el fortalecimiento de los grandes sindicatos.

En segundo lugar, algunas modificaciones o decisiones regulatorias e institucionales, instrumentadas especialmente entre los años 2003 y 2005, fueron claves para el retorno del protagonismo sindical e implicaron un apoyo organizativo central para los sindicatos, sobre todo en la puja salarial. Ejemplos de esta estrategia fueron los aumentos salariales de suma fija y, crucialmente, el Decreto 392/2003 que estipuló que esos aumentos debían hacerse remunerativos e incorporarse a los básicos salariales (o sea que impactarían sobre el pago de jubilación, sobre las obras sociales y sobre los pagos adicionales y bonificaciones) mediante la negociación colectiva. Esta decisión administrativa dio un espaldarazo importante a los sindicatos y obligó a los empresarios a negociar con ellos la forma y los tiempos de inclusión de los nuevos aumentos en los salarios básicos de convenio. Así, el decreto puso en marcha los engranajes de la negociación colectiva en un proceso que sigue hasta hoy.

Además, en 2004 la administración Kirchner impulsó en el Congreso, en acuerdo con los sindicatos, una nueva norma que derogó la Ley 25 250 de Reforma Laboral sancionada por la Alianza. La nueva legislación revirtió las reformas que habían flexibilizado la contratación salarial en la etapa neoliberal, reforzó los convenios sectoriales –cuyas cláusulas volvieron a ser inmodificables por cualquier negociación de empresa– y restituyó la ultractividad de los contratos, por la cual todo convenio colectivo mantiene su vigencia hasta que se negocie uno nuevo. En un contexto de debilidad sindical como era el 2002-2004 después de varios años de neoliberalismo, estructurar nuevos convenios “desde cero” perjudicaba claramente a los sindicatos, aun cuando muchas cláusulas de los convenios ultraactivos hubieran dejado de cumplirse en los años noventa. En suma, al restaurar los convenios que iban a caer (la mayoría de los cuales contenía importantes beneficios o contribuciones para los sindicatos) e impedir la primacía de la negociación de empresa, la nueva ley fortaleció al actor sindical y lo incentivó a entrar en la negociación.

La convergencia de los gobiernos kirchneristas con la CTERA se dio tanto en la macroeconomía general (que potenció el consumo y la ampliación del gasto fiscal tanto nacional como provincial beneficiando a un colectivo masivo como son los maestros de distinto nivel) como en una serie de políticas educativas. La Ley de Financiamiento Educativo de 2005 aseguró un fondo compensador a las provincias que no lleguen a pagar el salario mínimo docente y una inversión escalonada en educación hasta llegar al 6% del PBI (efectivamente cumplida en 2010). La Ley General de Educación recuperó el rol regulador del Estado nacional en el sistema educativo. Finalmente, la coalición con la confederación nacional docente se cimentó en la conformación de una paritaria docente a nivel nacional a partir del art. 10 de la Ley de Financiamiento Educativo y el decreto reglamentario que otorga a CTERA (por tratarse del sindicato nacional mayoritario) preeminencia en la representación sindical. Otras acciones regulatorias, como el decreto de puesta en marcha del Consejo de Salario y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario en 2004 (ambos institutos congelados durante los años noventa), establecieron ámbitos para que los sindicatos discutieran ingresos mínimos con los empresarios bajo el patrocinio del Estado.

Por supuesto, el simple hecho de que un determinado actor sea beneficiado por una serie de políticas no lo hace integrante de una coalición de gobierno. Es preciso, entonces, aclarar que decimos que el sindicalismo fue actor central en la coalición económica kirchnerista sobre la base de tres indicadores: a) formulación conjunta de políticas públicas; b) nombramiento de sindicalistas o funcionarios cercanos a los gremios en puesto clave del gobierno; y c) intercambio de apoyos políticos.

Así, el sindicalismo de la CGT y la CTA-CTERA participó de una convergencia en política económica general y, como recién analizamos, de la negociación y el diseño de reformas regulatorias que potenciaron la capacidad de demanda gremial especialmente en materia de salarios. A su vez, el gobierno nombró en las áreas sensibles para los sindicatos a funcionarios relacionados con el mundo sindical o con buena llegada a él, como el ministro de Trabajo Carlos Tomada y la secretaria de Trabajo Noemí Rial (ex abogados de grandes sindicatos) o el ministro de Educación Daniel Filmus y el secretario de Planeamiento Educativo Osvaldo Devries, cercanos a los sindicatos de trabajadores de la educación. La doble alianza incluyó posiciones directamente asignadas a sindicalistas en las empresas públicas renacionalizadas o en áreas clave como la Superintendencia de Seguro de Salud. Finalmente, como observamos más arriba, ni la CGT y ni el ala de la CTA hegemonizada por CTERA pro-

movieron huelgas de alcance nacional y además aceptaron en grado más o menos variable la coordinación o la moderación salarial impulsadas por el gobierno. También apoyaron al gobierno en ocasión de conflictos sectoriales puntuales como el de 2008 con las patronales agrarias, en manifestaciones callejeras como las del Día del Trabajador y las reelecciones tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Kirchner en 2007 y 2011.

Finalmente, cabe preguntarse, ¿qué razones últimas llevaron al gobierno asumido en 2003 a cortejar de tal modo al poder sindical? Es indudable que no se puede pensar la alianza gobierno-sindicatos posterior sin considerar la situación de debilidad en la que asume Néstor Kirchner en 2003, con el 22% de los votos y una sociedad altamente movilizada después de la crisis de 2001-2002. El nuevo presidente ganó las elecciones con un discurso antineoliberal, pero carecía de aliados importantes en los sectores populares organizados fuera del PJ –y aun dentro del peronismo–, ya sean sindicatos o movimientos sociales. Por lo tanto, una relación menos institucionalizada en términos partidarios con el sindicalismo (a diferencia de casos como el PT de Lula o el Frente Amplio en Uruguay) implicó que el gobierno tuviera que mostrar rápidamente resultados concretos en el ámbito laboral para mostrarse como un aliado creíble.²

LA ALIANZA GOBIERNO-SINDICATOS EN EL KIRCHNERISMO: RUPTURAS Y CONTINUIDADES

En el caso de la CGT, el núcleo central de la coalición de liderazgo replica, en términos generales, las mutaciones estructurales post ISI y su impacto sobre el actor sindical que ya señalamos. En efecto, la alianza con la CGT se basó en tres sectores claramente ganadores en el modelo económico posliberal: el transporte en una época de auge de comercio de *commodities* industriales y agrarias (especialmente el sindicato Camioneros, que además en la Argentina engloba la recolección de basura y el transporte de correos o caudales), la construcción beneficiada por el *boom* de obra pública financiada por el Estado y el mercado interno, y la

2 Para un razonamiento en esta línea que investiga las raíces del nivel de radicalización del kirchnerismo en relación con la nueva izquierda latinoamericana hasta 2010, véase Etchemendy y Garay (2011).

industria (liderada por el sector metalúrgico y automotriz) recuperada en base al tipo de cambio competitivo. Por lo tanto, las coaliciones dominantes dentro de la corriente histórica central cambiaron respecto del período neoliberal. Si en los años noventa el núcleo hegemónico de la CGT fueron los llamados “gordos” del sector servicios y privatizadas (comercio, electricidad, aguas, sanidad, administración pública nacional), en la nueva etapa lo constituyeron el transporte y las industrias recuperadas al calor de las políticas económicas expansivas. Algunos sectores, como el de la construcción liderado por Gerardo Martínez, muestran un notable protagonismo en las dos etapas. De todos modos, por acción u omisión, el grueso de la CGT apoyó la alianza con el gobierno en tiempos de bonanza, esto es, la abrumadora mayoría de los sindicatos se mantuvo dentro de la central y aprovechó los diversos beneficios organizacionales que signaron la nueva etapa.

En suma, la *entente* gobierno del PJ-CGT no es una novedad respecto de los años de gobierno peronista en la década de 1990; antes bien, lo que se registra es un cambio desde un rol sindical subordinado hasta ocupar un lugar central en la coalición de gobierno y un cambio en la conformación de los actores dominantes *dentro* del movimiento obrero. En lo que hace a la CTA y la CTERA, en contraste, la innovación respecto de los años del neoliberalismo es más radical. La CTERA, la confederación nacional docente hegemónica y gremio nacional mayoritario dentro de la CTA, agrupa alrededor de 320 000 trabajadores y es uno de los sindicatos más grandes de América Latina. En los años kirchneristas mutó desde una organización de lucha y resistencia al ajuste de mercado y la descentralización educativa en el período 1990-2003 hasta convertirse en interlocutor válido para el gobierno nacional y en un actor sistémico y neocorporativo en la conformación concertada de políticas públicas educativas.

LA NUEVA MODALIDAD DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES: CONCEPTUALIZAR EL INTERCAMBIO POLÍTICO

En otro trabajo (Etchemendy y Collier, 2007), siguiendo la tradición clásica en la literatura sobre organización de intereses en América Latina y Europa, denominamos “neocorporativismo segmentado” al patrón de representación de intereses predominante entre los actores económicos desde 2003. Estado nacional, sindicatos y empresarios convergieron en

una serie de acuerdos sectoriales salariales anuales y en el establecimiento de salarios mínimos generales para trabajadores urbanos, rurales y docentes en ámbitos de cúpula como la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, el Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil y la Paritaria Nacional Docente. Estos acuerdos regulan directamente el salario en el sector formal de la economía. El Estado nacional oficia como mediador en los foros de concertación salarial mencionados y como coordinador en la negociación salarial sectorial a partir del establecimiento, en interacción con los actores sociales, de una pauta de aumento salarial.

De este modo, incentivado por estos nuevos marcos jurídicos mencionados –esencialmente el aumento salarial de suma fija trasladado por decreto a los básicos de convenio y la nueva ley laboral negociada con los sindicatos– se comenzó a vertebrar un proceso de negociación colectiva salarial que había estado ausente en la década anterior. A partir de 2006, ya sin la intervención del Estado mediante aumentos de suma fija que caracterizó el período 2003-2005, se fueron consolidando las rondas de negociación colectiva donde los grandes gremios acordaron y actualizaron las pautas salariales de cada convenio sectorial.³ Estas negociaciones, como veremos más adelante, tuvieron como resultado sustanciales aumentos salariales en los trabajadores comprendidos al menos hasta 2010-2011; no obstante, fueron a la vez consistentes con los objetivos antiinflacionarios del gobierno. En abril de 2006, por ejemplo, el gobierno, el sindicato Camioneros (liderado por el secretario general de la CGT, Hugo Moyano) y la Federación Nacional de Empresas de Transporte de Carga llegaron a un acuerdo sobre un aumento del 19% para ese año. El aumento del 19% negociado por los camioneros fue utilizado informalmente para fijar los parámetros en otras negociaciones salariales por sector. Durante la primera parte de 2006 los trabajadores en los sectores de trenes, construcción, bancos, aerolíneas, metalurgia, comercio, automotriz, administración pública, acero, alimentación, salud y porteros, entre otros, llegaron a acuerdos sectoriales con el gobierno y las federaciones empresarias correspondientes que, en mayor o menor medida, siguieron la “pauta de negociación”.

La ronda de 2007 transcurrió en términos similares. En abril, nuevamente liderados por el sindicato Camioneros, un grupo de seis sindicatos (incluyendo también a trabajadores de la construcción, porteros,

3 Para analizar el comienzo de la nueva etapa de la negociación colectiva a partir de 2003, el trabajo de Palomino y Trajtemberg (2006) es indispensable.

trabajadores del sector público, taxistas y textiles) cerraron un acuerdo cerca del aumento salarial del 16% sugerido por el gobierno.⁴ La negociación finalizó también ese año con una ceremonia pública con los líderes sindicales, los representantes del empresariado y el gobierno, la cual se esperaba que enviara una poderosa señal al resto de los grandes sindicatos cuya ronda paritaria estaba prevista para el mes siguiente –muchos de los cuales habían demandado inicialmente aumentos de más del 25%–.

En 2008 nuevamente el Ministerio de Trabajo acordó inicialmente una pauta de aumento del 19,5% con el gremio Camioneros y otros menores. Muchos sindicatos siguieron esa pauta, entre ellos telefónicos, plásticos y ferroviarios que firmaron aumentos por esa cifra o un poco mayores. No obstante, en 2008 hubo mayor dispersión en los aumentos. En efecto, muchos gremios, en general en industrias cuyas escalas salariales persistían muy retrasadas desde la crisis, lograron incrementos superiores. Así, los gremios metalúrgico, automotriz y alimentación pactaron con los empresarios subas de más del 30% total en diferentes tramos ese año.⁵ En la primera parte de 2009, en el contexto determinante del impacto de la crisis económico-financiera mundial y caída del crecimiento, muchos sindicatos acordaron postergar sus paritarias y se firmaron inicialmente menos acuerdos que en el año 2008. Sin embargo, fueron consiguiendo aumentos de suma fija no remunerativa y otras formas de compensación, por períodos más cortos, por ejemplo, de tres a seis meses. Finalmente, en 2010 y al calor de la recuperación económica, la negociación colectiva salarial y de condiciones de trabajo recobró ritmo. Ese año, sin embargo, la

4 La mayoría de los contratos respetaron la directiva del acuerdo del 16% en 2007 (y del 19% en 2006), pero en algunos sectores se incluyeron beneficios suplementarios, especialmente en aquellos donde los sindicatos eran más poderosos pero donde también la productividad era más alta; véase la nota siguiente.

5 En el caso de metalúrgicos y automotrices fueron del 28 y el 25% respectivamente, pero los adicionales no remunerativos (es decir, que no se computan para los aportes sociales y adicionales) llevaron esa a cifra a poco más del 30%. Como se lee en el informe de Negociación Colectiva, elaborado por la SSPTyEL (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2008: 10): “El porcentaje de 20% de aumento, o en términos estrictos de 19,5%, fue la pauta que se había intentado imponer al inicio de las paritarias de 2008 bajo un esquema de negociación colectiva descentralizada pero coordinada. Sin embargo, la recomposición salarial efectiva superó ese porcentaje en una proporción muy importante de convenios colectivos”.

pauta salarial del gobierno fue menos ostensible, pero incluso así los aumentos salariales en los grandes convenios estuvieron entre el 25 y el 30%.

En suma, el rol coordinador del gobierno siempre apuntó a que, en la interacción con empresarios y sindicatos, surja un porcentaje de incremento que oficie de referencia o parámetro en las negociaciones salariales.⁶ Este parámetro ha tenido más incidencia como pauta en algunos años (especialmente en el período 2006-2008) que en 2009 y 2010. Ha servido más como referencia, y sobre todo como piso de aumento, que como guía uniforme. Sin embargo, la coordinación de la pauta por el Ministerio de Trabajo fue importante para dar un marco a la negociación. Los actores tuvieron un parámetro inicial dentro del cual comenzar el diálogo. En otras palabras, en el período de reapertura de la negociación colectiva en la Argentina desde 2003, especialmente en la negociación colectiva sectorial entre empresarios y trabajadores, no ha habido pauta salarial uniforme pero tampoco simples intercambios de “mercado” o negociaciones sectoriales aisladas. Más bien hubo una coordinación a cargo del Ministerio de Trabajo que tuvo mayor o menor incidencia en la variación salarial intersectorial de cada año, pero que apuntó a evitar una dispersión sectorial excesiva y a todas luces contribuyó a moderar las expectativas en la carrera precios-salarios.

Finalmente, la recentralización de la negociación colectiva salarial y por condiciones de trabajo pos 2003 tuvo lugar en otros dos ámbitos centrales: el Consejo de Salario Mínimo Vital y Móvil (CSMVM) y la conformación de la Paritaria Nacional Docente. El CSMVM comenzó a funcionar nuevamente en 2004 después de años de congelamiento en la década anterior. Allí están representadas las dos centrales sindicales nacionales, CGT y CTA, y las organizaciones empresariales de la industria, el campo, la construcción, los servicios y la banca, que se han venido reuniendo desde esa fecha todos los años para establecer, muchas veces luego de fuertes discusiones mediadas por el Ministerio de Trabajo, un salario mínimo para la actividad privada y el sector público nacional. La Paritaria Nacional Docente, estructuradas como vimos por la Ley de Financiamiento Educativo, comenzó a funcionar en 2008 luego de arduas negociaciones. Convoca a una misma mesa al Estado nacional

6 La negociación colectiva desde 2003 no se puede generalizar como “articulada” porque existen, como veremos más adelante, numerosos convenios de firmas y de grupos de empresas que no se articulan necesariamente con convenios superiores.

(representado en los Ministerios de Educación y Trabajo), a los Estados provinciales (representados en el Consejo Federal de Educación) y a los principales gremios de la enseñanza (CTERA, UDA, AMET, SADOP, CEA) con representación proporcional a la cantidad de afiliados. De modo que CTERA tiene cinco delegados y el resto de los gremios, uno cada uno. Desde 2008 hasta 2011, todos los años en febrero-marzo se llegó a un acuerdo sobre un salario mínimo docente nacional para una categoría inicial.

Significativamente, tanto las rondas de negociación colectiva sectorial como las de la Paritaria Nacional Docente y el Consejo de Salario se dieron sin grandes huelgas o conflictos laborales. La mayoría de los grandes acuerdos en el sector privado incluyeron cláusulas de paz social y algunos de ellos (comercio, camioneros, porteros y la negociación con los maestros) fueron firmados en la casa de gobierno en ceremonias públicas. En estos años iniciales de negociación, especialmente entre 2004 y 2006, los sindicatos incrementaron la movilización, la militancia aumentó significativamente y se produjeron erupciones de conflicto industrial en algunas negociaciones salariales. Delegados combativos a menudo propulsaron muchos de estos conflictos desde abajo, particularmente en sectores como trabajadores de la alimentación, de la salud y de los subterráneos. Sin embargo, los líderes sindicales a nivel nacional-sectorial lograron sortear el dilema y encontrar un equilibrio entre contener las presiones desde abajo y, al mismo tiempo, encausar la negociación colectiva sin grandes conflictos. Sólo en algunos casos puntuales –aunque en gremios importantes– como petroleros privados, subterráneos, alimentación y químicos, los liderazgos nacionales tuvieron problemas para controlar las instancias inferiores de la organización. Como esperaríamos de un sistema de mediación de intereses neocorporativo, la conflictividad laboral relacionada con la negociación salarial fue disminuyendo paulatinamente. Es revelador que los grandes conflictos sindicales del período, como los ocurridos en la empresa alimentaria Kraft en 2009, en petroleros privados en 2011 o el de los docentes de Santa Cruz obedecen a problemas de condiciones laborales puntuales, disputas intersindicales o a nivel de estados provinciales, pero no devienen de la negociación salarial en los ámbitos nacionales como las paritarias sectoriales, la paritaria docente o el Consejo de Salario Mínimo.

Como señalamos, con este intercambio típico del período kirchnerista los sindicatos logran esencialmente: a) incrementos sustanciales en el salario real, y b) incentivos organizacionales para pelear salarios en mejores condiciones y otros que benefician a sus sindicatos en lí-

neas más generales. Notablemente, este tipo de política de intereses que alumbró el kirchnerismo se diferencia tanto del patrón histórico de corporativismo estatal tradicional como del neocorporativismo clásico de cuño europeo. Frente al primero, los sindicatos cuentan con una autonomía mucho mayor tanto del gobierno como del partido peronista y operan como un agente que intercambia moderación (a la vez que crecimiento) del salario real por compensaciones organizativas. En comparación con el neocorporativismo de matriz europea, el patrón de negociación salarial cubre a menos trabajadores (alrededor de un 55-60% de los trabajadores privados, casi todos los formales, además de docentes y estatales nacionales) e involucra aumento del salario real y beneficios organizacionales, más que el viejo intercambio socialdemócrata de moderación salarial por ampliación de políticas sociales de sesgo universal como parte de la negociación. Los siguientes apartados analizan el impacto de este arreglo en los distintos segmentos del mercado de trabajo.

LA ALIANZA GOBIERNO-SINDICATOS: RESULTADOS EN EL MERCADO DE TRABAJO

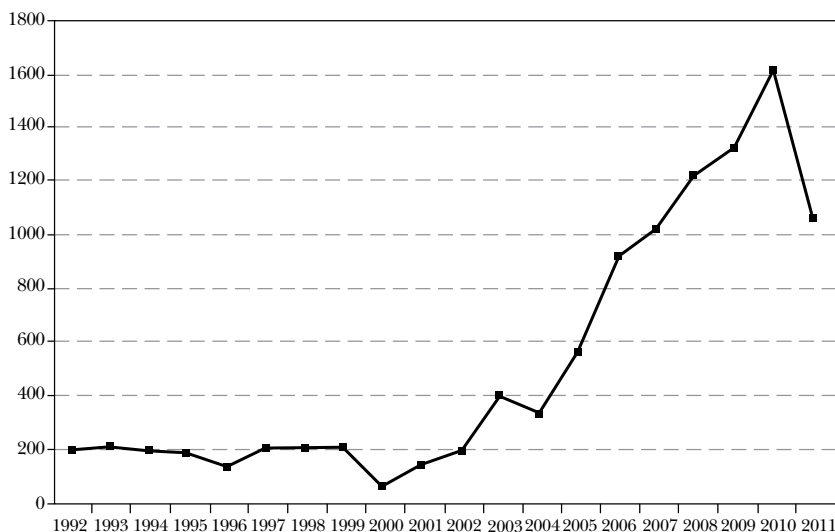
Esta sección presenta evidencia cuantitativa sobre los resultados del intercambio político gobierno-sindicatos en el mercado de trabajo. Se analiza en primer término la dinámica de la negociación colectiva y en segundo lugar sus resultados en términos del ingreso de los trabajadores.

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y EL CONFLICTO LABORAL

LA REVITALIZACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El impacto de la nueva alianza del gobierno con el movimiento sindical en materia de negociación colectiva por salarios y condiciones de trabajo en relación con la década de 1990 es remarcable. El gráfico 7.1 muestra la cantidad de acuerdos y convenios colectivos firmados desde 1991. Los acuerdos colectivos son pactos que modifican convenios colectivos generales ya establecidos, especialmente en cuanto a su escala salarial.

Gráfico 7.1. Cantidad de convenios y acuerdos colectivos homologados por año

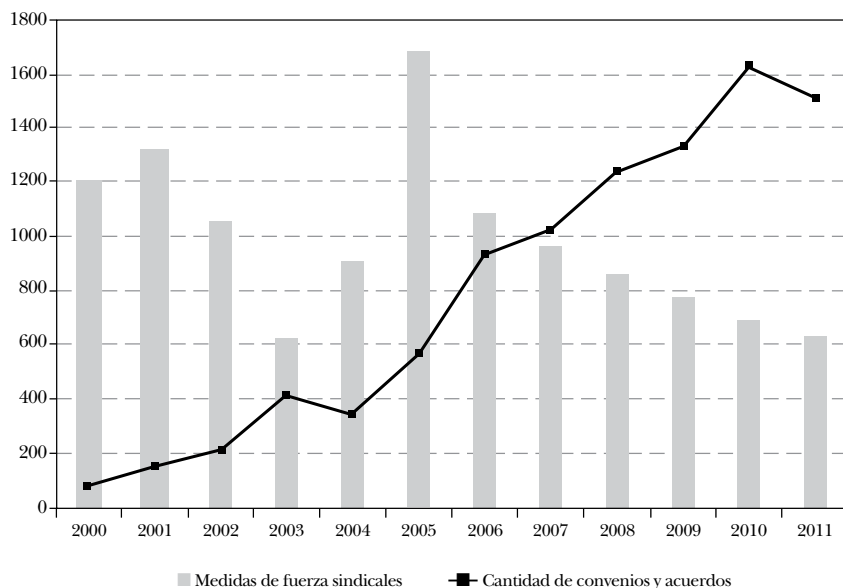


Fuente: Base de datos de la SSPTyEL.

En la década de 1990 muchos sindicatos prefirieron mantener los convenios que estaban en vigencia en la etapa preneoliberal a negociar a la baja, aun cuando muchas de las pautas salariales y de condiciones de trabajo dejaron de cumplirse en los establecimientos en un contexto de apertura, desempleo y transformaciones productivas. Hasta 1999 se homologaron alrededor de 200 convenios por año y el punto más bajo fue la recesión del 2000, con 76 convenios. La negociación colectiva se empezó a recuperar en el período 2002-2004, pero adquiere una vitalidad sin precedentes a partir de esa fecha, al calor de dos impulsos fundamentales, ausentes en la década de 1990 y ya señalados arriba: una política económica expansiva y la acción del gobierno vía el Ministerio de Trabajo y sus decisiones administrativas y legales y de fortalecimiento del debilitado actor sindical.

El significado de los datos presentados en el gráfico 7.1 es difícil de sobrestimar. En la tradición gremial argentina, un sindicalista que no negocia colectivamente pierde su razón de ser, su “función social” y su entidad frente las bases. El aumento masivo en la frecuencia en la negociación colectiva implica, antes que nada, la recuperación de un rol esencial para el sindicalismo y de su mismo carácter de “actor” relevante para la economía y la sociedad.

Gráfico 7.2. Medidas de fuerza sindicales y cantidad de acuerdos y convenios colectivos homologados (2000-2011)



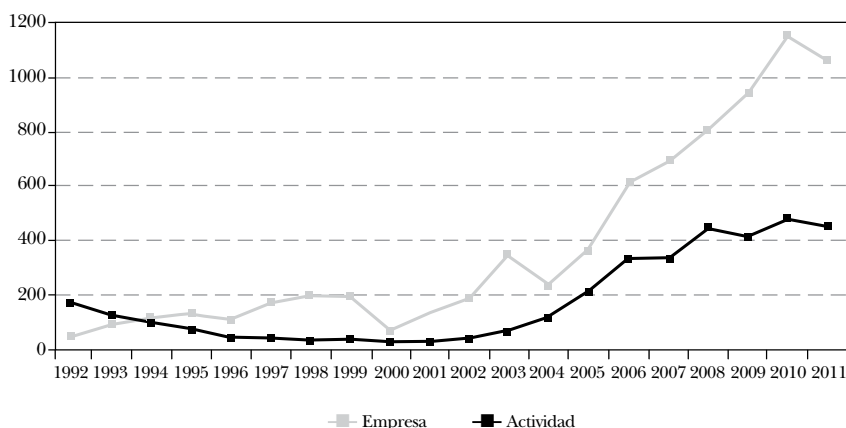
Fuente: Convenios SSPTyEL, medidas de fuerza de la base de datos de la Consultora de Investigación Social Independiente (CISI).

Es interesante, sin embargo, notar que el espiral ascendente de la negociación colectiva se vio acompañado por una activación importante del conflicto sindical seguida de una moderación en el mediano plazo. En efecto, el gráfico 7.2 muestra que las medidas de fuerza sindicales (incluyendo huelgas, bloqueos y ocupaciones) se incrementaron especialmente entre 2003 y 2005 cuando los sindicatos, respaldados por el gobierno, se movilaron para recuperar el terreno perdido en cuanto a condiciones de trabajo y salarios. Hacia 2007 la conflictividad sindical vuelve a disminuir. El gráfico 7.2 es elocuente en cuanto a la institucionalización y canalización del conflicto laboral en el marco de la negociación colectiva en la década de 2000: hubo casi la mitad de medidas de fuerza sindicales en 2010, pico de negociación colectiva de los últimos veinticinco años, que en 2000, cuando la negociación colectiva era casi nula.

Además de la frecuencia, un segundo componente para medir la incidencia del actor sindical en la negociación colectiva es el ámbito de negociación, ya sea sectorial o de empresa. En la Argentina la gran mayoría de los trabajadores alcanzados por convenios colectivos, alrededor del 90%,

está cubierto por convenios sectoriales o de actividad (es decir, válidos para un sector o rama de la economía o grupo de empresas) (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2009). Sin embargo, la negociación por empresa, aun cuando involucra una minoría de trabajadores, tiene una vitalidad importante. El gráfico 7.3 presenta la evolución de la negociación desde 1991 según los niveles en que se pactan los convenios y acuerdos colectivos cada año. Se ve que en los años noventa predominó la negociación por empresa, mientras que la negociación por actividad fue disminuyendo.

Gráfico 7.3. Cantidad de acuerdos y convenios firmados según negociación (1992-2011)

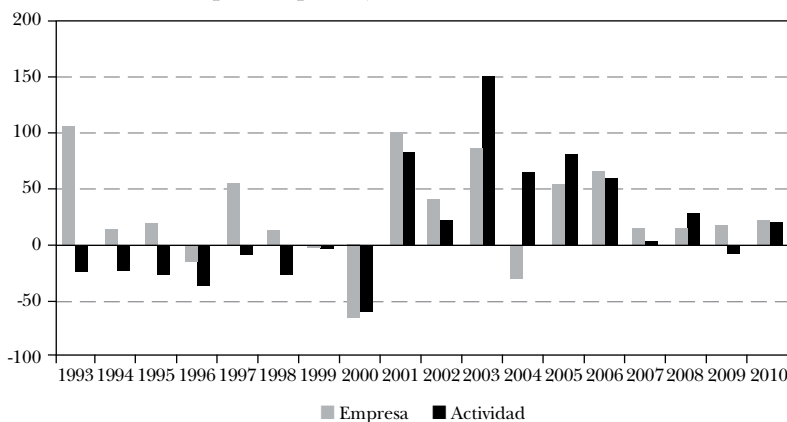


Fuente: Base de datos de la SSPyEL.

En otras palabras, la economía política neoliberal implicó una atomización de los trabajadores como clase en la negociación colectiva. Es preciso señalar que, aun en las negociaciones de empresa, en la Argentina quien negocia del lado sindical es el sindicato nacional con personería gremial, es decir una unión o federación (u ocasionalmente un sindicato de base local), no una comisión interna y muy raramente un “sindicato de empresa”. Aun así, no es lo mismo para un sindicato tener una serie de negociaciones por empresa (que representan unos pocos trabajadores) que negociaciones sectoriales en las que representan a la mayoría. A partir de 2003, la negociación sectorial por actividad o rama de actividad comienza a crecer, evidenciando la rearticulación del sindicalismo como actor nacional y la reestructuración de la representación de la clase trabajadora. En otras palabras, la negociación sectorial o de actividad es

la que más tiende a fortalecer al sindicalismo como actor nacional. Sin embargo, los convenios por empresa no dejan de aumentar, lo que implica que aun en el marco de convenios más amplios las empresas buscan adecuar la negociación a sus necesidades productivas.

Gráfico 7.4. Tasa de variación anual de convenios/acuerdos firmados por empresa y actividad (1993-2010)



Fuente: Base de datos de la SSPTyEL.

Cuando se mira la tasa de variación anual en cada tipo de negociación entre sindicatos y empresarios, se advierte que la política económica de convertibilidad fija del peso, instaurada en los años noventa, resultó en un aumento constante anual de la negociación por empresa (gráfico 7.4). Por el contrario, la recuperación de la autonomía de política económica y el rol del gobierno apuntalando la negociación colectiva en el crucial período 2003-2006 redundó en una recuperación marcada de la negociación agregada. En ese período, por primera vez desde 1991, la tasa de aumento anual de la negociación por actividad supera a la negociación de empresa. Luego de restablecida la negociación sectorial o de actividad, que a diferencia de la de empresa tiene un límite natural (hay muchas menos actividades que empresas), esta se estabiliza. Así, se da lugar a un nuevo aumento anual de la tasa de convenios de empresa, que ahora se producen en el marco de negociaciones de rama activas.

La nueva disminución de la tasa de convenios de sector o actividad en 2009, que se aprecia en el gráfico 7.4, permite una conclusión importante: en períodos de crisis o retracción del empleo, como los años noventa o la

crisis mundial de 2009, los grandes sindicatos eluden negociar por actividad a la baja y predominan los acuerdos de empresa. En cambio, en los períodos expansivos el sindicalismo recupera su rol de representante de clase y aumenta la tasa de convenios de rama. Una muestra patente del nuevo contexto sociolaboral de los años 2000 se da comparando en el gráfico 7.4 las salidas de la crisis del Tequila (1997) y de la crisis mundial de 2010. En el primer caso, aun en la recuperación que sigue a la crisis, los convenios de actividad siguen disminuyendo. En 2010, en cambio, la recuperación económica resulta en una inmediata restauración de los convenios de actividad. En otras palabras, en un contexto macroeconómico e institucional más favorable el sindicalismo se recupera enseguida como actor de clase.

LOS RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: SALARIOS

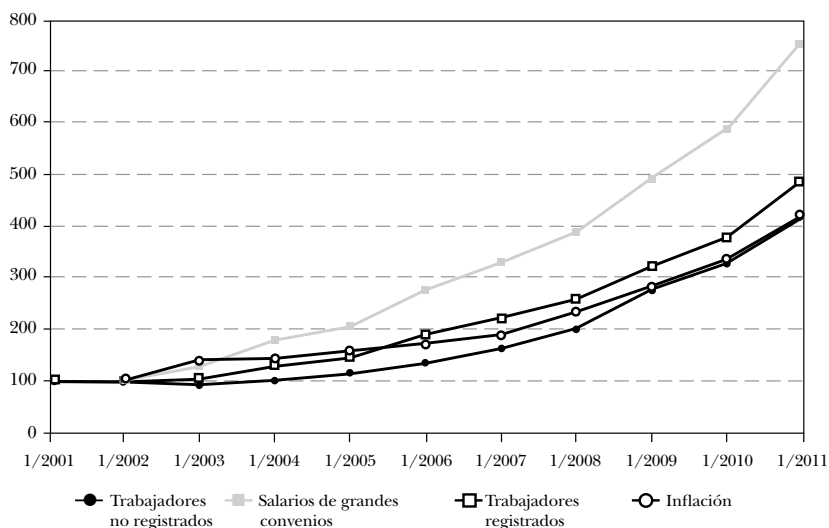
El sindicalismo de la CGT

Los siguientes apartados examinan los resultados del intercambio político entre gobierno y sindicatos en materia de salarios. Analizamos en primer lugar el desempeño de los salarios de convenio de los grandes sindicatos en relación con los trabajadores registrados, no registrados y con la inflación, y en el apartado siguiente observamos el salario docente.

El gráfico 7.5 muestra el fenomenal crecimiento de los salarios promedio de los grandes convenios sectoriales, que junto al Consejo de Salario son la columna vertebral del neocorporativismo segmentado (comercio, metalúrgico, gastronómico, camioneros, construcción y otros) en el período analizado. Por supuesto, el gran aumento de los salarios de convenio respecto de la inflación tiene que ver con el hecho de que en 2001 los ingresos por convenio colectivo eran *sólo una parte* del pago de bolsillo al trabajador: el resto eran bonos por productividad, *tickets* y otros pagos no remunerativos. El salario de convenio como porcentaje del efectivamente pagado pasó del 55% en 2001 al 80% entre 2006 y 2009 (MTEySS, 2010: 44). Por lo tanto, promediando la década y gracias a los aumentos de suma fija trasladados por decreto a los básicos salariales y a la dinámica de la negociación, el salario de convenio pasó a acercarse mucho más al salario de bolsillo. Entonces, la línea de los grandes convenios no sirve exactamente para comparar el salario efectivamente percibido por los trabajadores entre 2001 y 2010. No obstante, *da una pauta importante del aumento de influencia y poder del sindicalismo* por cuanto los aumentos de los salarios de convenio son casi siempre remunerativos, es decir que aportan a la obra social sindical y a la seguridad social, y especialmente cuentan para las “cuotas solidarias” (aporte al

sindicato, ya sea de trabajadores afiliados o no afiliados, por cada aumento negociado) y otras contribuciones de los trabajadores y empresarios a los gremios contenidas en los convenios. De todos modos, está claro a partir del gráfico 7.5 que hacia 2006, cuando el salario de convenio se acerca mucho al salario de bolsillo, los trabajadores de los grandes convenios sindicales siguen protegiéndose mucho mejor de la inflación.

Gráfico 7.5. Evolución de los salarios de grandes convenios, trabajadores registrados, no registrados e inflación, 2001-2010 (enero 2001, base 100)



Fuente: Grandes Convenios (metalúrgico, gastronómico, comercio, construcción, camioneros, alimentación, textil y transporte de pasajeros) de Salario Conformado (básico más adicionales) de Convenios, promedio de todas las categorías, SSPTyEL. Trabajadores Registrados del Coeficiente de Variación Salarial del INDEC, No Registrados Coeficiente de Variación Salarial INDEC sobre la base de EPH, <www.indec.mecon.ar/principal.asp>. Inflación 2001-2006 INDEC, 2007-2010 promedio de índices provinciales (Río Negro, Neuquén, San Luis, Chubut, Entre Ríos, Santa Fe, Jujuy, La Pampa).

El aumento real en el salario de bolsillo general de los trabajadores bajo convenio desde 2001 hasta 2010 se mide mejor por la línea de “trabajadores registrados” en el gráfico 7.5. Bajo los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner los trabajadores formales, casi siempre representados por sindicatos, acumularon un aumento de casi 20% en términos reales en 2010

respecto de enero de 2001. Si hacemos la comparación desde enero de 2003, el aumento de los salarios de los trabajadores registrados en términos reales, es decir descontado por inflación, es del 50%. Los trabajadores no registrados, fuera de la representación sindical, se mantuvieron en una época de crecimiento económico y bajo desempleo parejos o por debajo de la inflación, más cerca de lo que podríamos llamar un “salario de mercado”. Hay que tener en cuenta que el porcentaje de trabajadores no registrados fue disminuyendo en este período y pasó del 49,7% en 2003 al 32,6% de los asalariados en 2010 (MTEySS, 2010). El gráfico 7.5 pone de manifiesto, no obstante, el carácter segmentado del neocorporativismo argentino pos 2003, en el que los frutos de intercambio político benefician mucho más a un grupo mayoritario de trabajadores, el registrado.

El sindicalismo docente

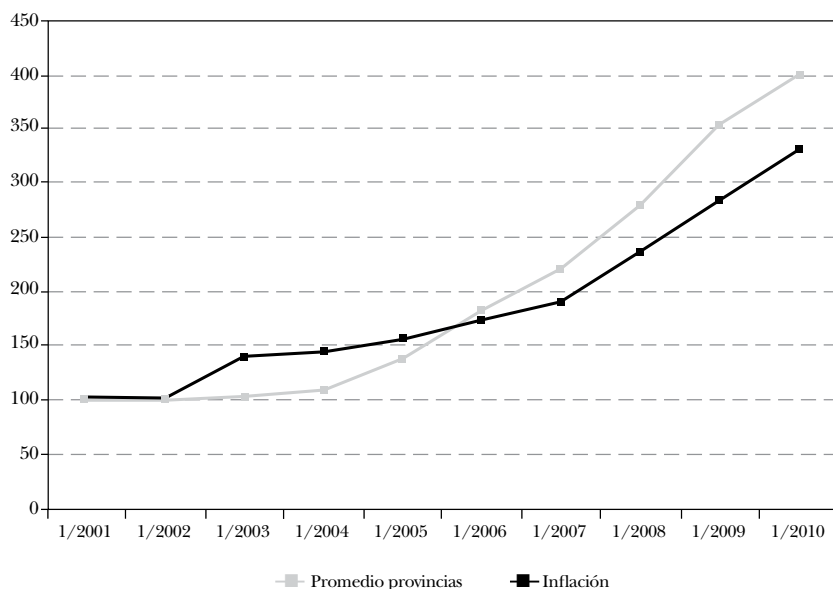
El gráfico 7.6 presenta la evolución del promedio del salario docente en todas las provincias más la ciudad de Buenos Aires, tomando el salario conformado de cargo simple de maestro de grado primario con 10 años de antigüedad.

Nuevamente vemos que la alianza gobierno-sindicatos dio frutos para los representados de la federación nacional gremial del sector, la CTERA. El promedio de los distritos aumentó su salario muy por encima de la inflación en el período, un 20% en términos reales desde enero de 2001 hasta enero de 2010 y un 60% en términos reales (es decir, descontando por inflación) si se mide desde enero de 2003. De todos modos, siempre cabe pensar que hay una variación muy grande tanto en el desempeño provincial de los salarios como en los niveles de institucionalización de la negociación colectiva y la conflictividad (véanse SSPTyEL, 2010, y Chiappe, 2011). El gráfico 7.6 sugiere que los dos grandes saltos salariales por encima de la inflación se registran en 2006, cuando empiezan a ponerse en práctica los mecanismos de la Ley de Financiamiento Educativo negociada con el sindicato y aprobada en 2005, y en 2008 cuando se pone en marcha la Paritaria Nacional Docente.

La estructuración de un mecanismo nacional de determinación negociada del salario docente que funcione respalda el accionar sindical en dos sentidos claros. En primer lugar, la Paritaria Nacional Docente establece un salario mínimo docente que es financiado por el Estado nacional en las provincias pobres. En segundo lugar, establece *un porcentaje de aumento* de ese salario docente que, según se vio en las rondas sucesivas desde 2008, se convierte en una señal insoslayable para las pro-

vincias más ricas, *aun cuando el Estado no aporte al financiamiento*. No seguir ese porcentaje de aumento tiende a dejar en evidencia a las provincias más pudientes frente al Estado nacional e incluso frente a las provincias pobres que están otorgando ese parámetro de aumento (aun cuando el salario mínimo docente permanezca más bajo que en las últimas).

Gráfico 7.6. Evolución del salario docente (promedio de todas las provincias más CABA) e inflación (enero de 2001, base 100)

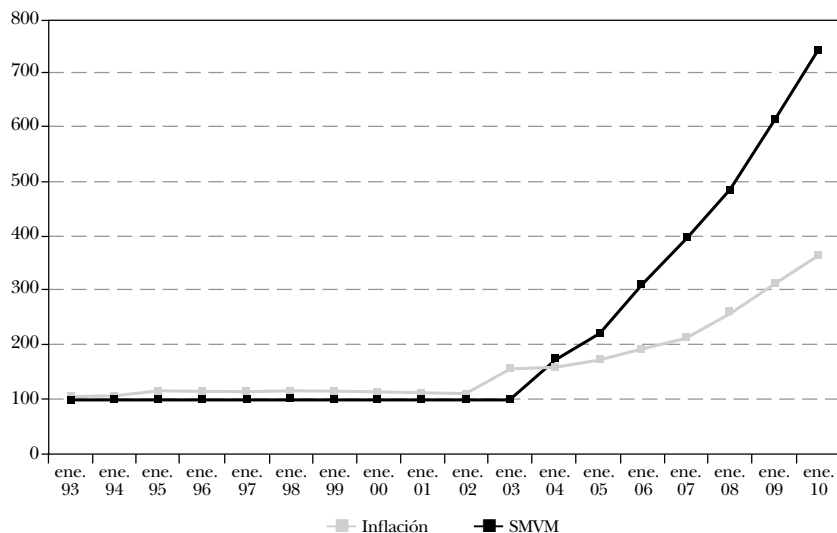


Fuente: Base de datos de la SSPTyEL, misma inflación que gráfico 7.5.

El salario mínimo

Finalmente, la reapertura de la negociación salarial con los sindicatos en el Consejo de Salario Mínimo Vital y Móvil también resultó en un importante aumento del ingreso mínimo legal, que creció sustancialmente en el período 2003-2010, muy por encima de la inflación (gráfico 7.7). Como se ve en el gráfico, hasta 2003 el aumento de la inflación superó al del salario mínimo. Desde enero de 2004 se invierte la tendencia y el ingreso mínimo crece desde \$ 300 (USD 100) en esa fecha hasta \$ 1840 (alrededor de USD 460) en enero de 2011 después de la última negociación en agosto de 2010.

Gráfico 7.7. Evolución del salario mínimo y la inflación, Argentina 1993-2010 (1993, base 100)



Fuente: Salario Mínimo de la SSPTyEL, misma inflación que gráfico 7.5.

Nuevamente, el tripartismo instaurado después de 2003 adecúa la determinación legal a la realidad por cuanto es improbable que muchas empresas utilizaran ese mínimo legal (notablemente atrasado) a fines de los años noventa. Además el salario mínimo en la Argentina tiene menos influencia sobre la economía real que en otros países como Brasil, México o Chile por la gran cobertura e incidencia de la negociación colectiva en el sector registrado –de hecho el salario mínimo se negocia después de las rondas que incluyen a la mayoría de los convenios–. Sin embargo, el aumento no deja de ser notable, ya que el salario mínimo es una referencia para los básicos de algunos convenios más atrasados (que nunca pueden estar debajo del mismo) y algunos autores (por ejemplo, Kostzer, 2006) sugieren que es la determinación legal del salario lo que más impacta sobre el sector informal, especialmente sobre el trabajo no registrado en las empresas registradas en el sistema impositivo.

DESAFÍOS INTERNOS Y EXTERNOS AL MODELO SINDICAL EN LA RESTAURACIÓN DE LA DÉCADA DE 2000

Como analizamos más arriba, el hecho de que las principales instituciones del modelo laboral argentino edificado a partir del primer peronismo –esencialmente las regulaciones sobre Convenciones Colectivas, Asociaciones Sindicales y de Obras Sociales– hayan atravesado (relativamente) a resguardo las reformas de mercado de los años noventa es clave para explicar la revitalización sindical en un contexto macroeconómico y político más favorable a partir de 2003. No obstante, un modelo estructurado en otro contexto no podía atravesar sin tensiones un nuevo orden signado por la democracia política, la apertura comercial y el nuevo crecimiento de numerosas actividades económicas. La década de 2000 fue testigo, entonces, de dos tipos de desafíos a la naturaleza del modelo sindical argentino, de origen externo e interno.

LAS TENSIONES INTERNAS:

DISPUTAS POR RECURSOS ECONÓMICOS Y ENCUADRAMIENTO

El protagonismo político de las organizaciones y sobre todo su auge económico potenciaron viejos vicios en el funcionamiento interno de algunos gremios: disputas violentas por el liderazgo interno, por los recursos y por el encuadramiento de los trabajadores. Modos poco claros en el manejo de las obras sociales y disputas violentas han salido a la luz en los últimos años, ya se trate del asesinato de dirigentes en un puñado de casos o el de la patota de la Unión Ferroviaria que asesinó al militante Mariano Ferreyra.

Los problemas recién mencionados tienen una primera raíz clara: el aumento masivo en los recursos que comenzaron a manejar los sindicatos después de 2003 merced a las cuotas sindicales, los “aportes solidarios” en cada negociación colectiva y el aumento del empleo en blanco y en los salarios de convenio señalados en la sección anterior. Este crecimiento simplemente hace que el control de determinadas federaciones, uniones y hasta sindicatos menores signifique recursos antes impensados. Así, el dominio del sindicato de ladrilleros o del personal de maestranza puede llegar a originar choques violentos. No causalmente, las víctimas de las disputas violentas en muchos sindicatos, como el caso de camioneros de Santa Fe o del gremio de maestranza, fueron dirigentes del área de tesorería. El auge de prácticas no democráticas en períodos de relativa

bonanza es también típico de movimientos sindicales con una tradición verticalista, *boss-oriented*, como los de México o los Estados Unidos.

El auge de recursos potenció el avance de algunos sindicatos —especialmente algunos más cercanos al gobierno como Camioneros— sobre la afiliación y el encuadramiento de trabajadores de otras actividades, en el marco de los resquicios a las disputas que da el modelo. El caso paradigmático de esta estrategia ocurrió en Camioneros respecto de los trabajadores de depósitos y otros sectores, pero también la impulsan gremios importantes como el SOMU (transporte marítimo y fluvial) o la UOCRA. Así, por ejemplo, el avance de Camioneros provocó serios reacomodamientos sectoriales pero también problemas para el gobierno, que recibe las quejas de los sindicatos desplazados y a la vez las de aquellos empresarios que se ven obligados a pagar mayores salarios a partir de estos reencuadramientos de trabajadores bajo mejores convenios. Es más, incluso gremios tradicionalmente moderados como Comercio se han visto empujados a un mayor activismo y a la conformación de cuerpos de delegados en los establecimientos que no los tenían para prevenir la fuga de trabajadores a otro sindicato.⁷

En forma paralela, la condición de sindicato mayoritario de actividad comenzó a problematizarse en muchos sectores a raíz de los cambios en la economía y la carencia de mecanismos prácticos y efectivos para corroborar esa representación. Nuevas actividades en auge, de pertenencia sectorial menos evidente (por ejemplo, la logística de los grandes supermercados establecidos en los años noventa, los trabajadores de peajes, biocombustibles o del *software*), abrieron disputas entre sindicatos por el encuadramiento de esos trabajadores y dieron posibilidad al Estado para intervenir políticamente en esa decisión.

DESAFÍOS EXTERNOS: EL FALLO “ATE”

El modelo sindical sufrió también tensiones externas. En primer lugar, la CTA siguió demandando el reconocimiento a su personería gremial, ya que la ley de Asociaciones Sindicales sólo reconoce una asociación ma-

7 Sobre este tema, y sobre Camioneros como nueva vanguardia sindical, es indispensable consultar el trabajo de Benes y Fernández Milmanda (en prensa).

yoritaria de tercer grado. A pesar de la alianza que el gobierno forjó con una parte sustancial de la central rebelde nacida en los años noventa, y aun cuando la CTA tiene reconocimiento de facto al estar legalmente presente en instituciones como el Consejo de Salario, el reconocimiento oficial nunca llegó. Por una parte, el gobierno buscó evitar conflictos con sus aliados en el sindicalismo peronista tradicional. Por otra, los conflictos internos en el seno de la CTA, que culminaron en una fenomenal disputa en las elecciones internas de 2010 que llevaron a la escisión de la organización entre la facción antikirchnerista y la más afín al gobierno, dificultaron una acción decidida en ese sentido. Es más, gremios de la CTA, como CTERA o el SUTNA (neumáticos), avanzaron hacia concepciones de unidad interna (que desenfatan las supuestas virtudes del “pluralismo sindical” en sus propios gremios) y a una confluencia con el gobierno que los acercaron, tanto en la teoría como en la práctica gremial, más a los sindicatos combativos de la CGT que a sus ex compañeros de ruta.

A fines de 2008, un fallo de la Corte Suprema a favor del sindicato estatal ATE (de orientación antikirchnerista) declaró inconstitucional la prohibición de candidatear delgados sindicales que no pertenecieran al sindicato con personería gremial. ATE pretendía elegir delegados en una repartición donde la Unión de Personal Civil de las Fuerzas Armadas ostenta la personería gremial. Si bien el fallo de la Corte no ha tenido repercusiones prácticas desde entonces, cuestiona en los hechos el principio de la personería gremial única por sector. No obstante, el debate sobre si la decisión tiene fuerza legal más allá del Estado (donde de hecho existe el pluralismo sindical) y si abre la puerta para la existencia de más de un sindicato con capacidad de negociar colectivamente en cada actividad recién empieza y probablemente habrá de dirimirse en el terreno político antes que en los estrados judiciales.

PERSPECTIVAS DE LA ALIANZA GOBIERNO-SINDICATOS EN LA ARGENTINA

Como vimos, la doble alianza del gobierno con la CGT y la CTERA re-dituó beneficios a ambas partes en el período 2003-2011. Sin embargo, especialmente a partir de 2010, surgieron tensiones en su seno que pueden dividirse en tres tipos: sectorial-corporativa, electoral-político y económico-sistémico. Las tensiones, sobre todo las que refieren a los pla-

nos electoral-político y económico-sistémico, estallaron a fines de 2011 y dieron lugar a la ruptura de la alianza con el gobierno del principal sindicato de la CGT, Camioneros.

LA DIMENSIÓN SECTORIAL-CORPORATIVA

Este plano alude a la relación entre el sindicalismo y el gobierno en materia regulatoria y en la protección de los intereses corporativo-gremiales, particularmente en el área de la salud. A partir de 2011, una serie de investigaciones judiciales involucró a la administración sindical de las obras sociales. El sindicalismo cerró filas para defender a los líderes cuestionados, sin dar importancia al hecho de que las denuncias afectaran a sindicalistas más o menos oficialistas. El gobierno ha sido prescindente en gran medida del accionar judicial en estos y otros casos, lo que originó malestar en algunos sectores del gremialismo –de hecho, por primera vez desde el retorno democrático dos sindicalistas de peso, Zanola de bancarios y Pedraza de ferroviarios, fueron procesados y encarcelados–. A la vez, la administración kirchnerista comenzó a controlar la influencia sindical sobre el órgano regulador de las obras sociales, la Superintendencia de Salud.

LA DIMENSIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

En el plano electoral-político, el sindicalismo peronista dominante buscó recuperar el rol político perdido desde fines de los años ochenta en el seno del PJ, es decir en las listas electorales y la estructura partidaria, fruto de la territorialización del partido peronista posterior a 1983. Así, montados sobre su fortalecido rol en la puja distributiva, los gremios añoran su vieja presencia político-partidaria. Sin embargo, la ofensiva enfrentó límites importantes. No se trata ya de disputar con la izquierda sindical o los movimientos sociales, sino con los intendentes del conurbano bonaerense. Además de las controversias por espacios y listas en el PJ, los intendentes peronistas, especialmente en el conurbano, chocan con el líder camionero en dos áreas sensibles: la recolección de residuos, cuyos trabajadores siguen mayormente al líder de la CGT, y el activismo de los trabajadores municipales de la provincia de Buenos Aires, hasta 2011 en gran medida alineados con el líder camionero. La Federación de Sindicatos Municipales, en sintonía con el moyanismo, promovió a mediados de 2010 una ley de paritarias salariales municipales en la provincia de Buenos Aires que fue resistida (y bloqueada) por los intendentes.

LA DIMENSIÓN ECONÓMICO-SISTÉMICA

Finalmente, el protagonismo de los sindicatos de la CGT y la CTERA en la coalición oficial generó tensiones que podrían denominarse económico-sistémicas. Como vimos, ambos actores se han visto sumamente fortalecidos en su capacidad de demanda salarial en los años kirchneristas. Los primeros presionan fuerte sobre la economía, especialmente sobre las actividades transables sometidas a la competencia exportadora y a un dólar cada vez menos depreciado en términos reales. Las demandas de los segundos, la CTERA y sus sindicatos de base, afectan las finanzas nacionales y, fundamentalmente, las de los gobernadores. Hasta 2011, la coordinación salarial informal del Ministerio de Trabajo alcanzó para acomodar niveles de inflación que el gobierno juzgó manejables. No obstante, en un escenario inflacionario los grandes sindicatos de la CGT y la CTERA son cada vez más reacios a aceptar pautas más generales de concertación salarial que apunten a la moderación o algún tipo de pacto social. En otras palabras, lo que aquí se puso en juego es si los sindicatos argentinos están dispuestos, como sus contrapartes socialdemócratas del centro y el norte europeo en la posguerra, a coordinar salarios más activamente en aras de manejar la inflación y así facilitar el mantenimiento de políticas monetarias y fiscales expansivas.

EL SEGUNDO GOBIERNO DE CRISTINA KIRCHNER:**LA RUPTURA CON EL MOYANISMO**

Los tres tipos de tensiones en la alianza gobierno-sindicatos, sectorial-corporativa, político-electoral y económico-sistémica hicieron eclosión durante 2011 y principios de 2012. En primer lugar, un exhorto de la justicia suiza para investigar el patrimonio de empresas en teoría ligadas a Hugo Moyano en marzo de 2011 provocó la reacción del líder de la CGT ante la presunta inacción del gobierno, llegando incluso a la amenaza de una huelga general. La persecución judicial a dos aliados del moyanismo durante 2011 por denuncias de corrupción en la administración de sus obras sociales y en las compras de medicamentos –Zanola de bancarios y Venegas de la UATRE– no ayudó a aquietar las aguas en el plano sectorial-corporativo. Más importante aún, la presidenta excluyó en buena medida a los sindicalistas peronistas de las listas de diputados de su partido en las elecciones de agosto y octubre de 2011 en aras de fortalecer a grupos más cercanos y leales –principalmente el ala juvenil La

Cámpora y los movimientos sociales ligados al FPV-. Tampoco el sindicalismo logró, como pretendía, incluir un representante como segundo en la fórmula presidencial. Finalmente, las perspectivas de retracción de la economía internacional a partir de la crisis de la deuda europea en 2012, el menor aire fiscal y la apreciación del tipo de cambio oficial indujeron a una mayor intervención estatal para apuntalar la demanda y controlar el mercado cambiario, pero también a una mayor presión del Ejecutivo en la negociación de salarios dado su posible impacto en las expectativas inflacionarias.

En suma, la combinación de estos elementos sectoriales (presión judicial por negocios corporativos), políticos (exclusión del sindicalismo en la estructura del FPV kirchnerista) y sistémicos (mayor rigor económico) abonó la ruptura con el moyanismo, escenificada en el discurso del líder camionero en el estadio del Club Atlético Huracán en diciembre de 2011 y consolidada a principios de 2012. Después de la muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010 la presidenta se recostó en los grupos políticos más leales, lo que se combinó con un incremento en la intervención del gobierno sobre la economía. El nuevo enfoque de la política de ingresos se vislumbró en tres instancias importantes desde la segunda parte de 2011. Primero, la presión de una presidenta fuertemente legitimada después de las elecciones de agosto para acordar un número muy inferior al demandado por los sindicalistas en el Consejo de Salario de 2011 –llegando incluso a amenazar con el laudo por decreto-. Segundo, a fines de 2011 por primera vez el Ejecutivo rechazó formalmente homologar un acuerdo salarial firmado por un sindicato grande, el de trabajadores rurales de UATRE. El sindicato había acordado un aumento del 35%, muy por encima de la inflación estimada para ese año, de alrededor del 20%. Ante el rechazo del gobierno al pacto salarial ya firmado, el gremio rural se vio obligado a acordar una suba de alrededor de 10 puntos menos. Si bien cuestiones no económicas incidieron en la decisión –el líder de la UATRE es un histórico rival del kirchnerismo-, no obstante fue una muestra clara de que los tiempos habían comenzado a cambiar. Finalmente, por primera desde su creación en 2008, la Paritaria Nacional Docente no llegó a un acuerdo en febrero y marzo de 2012 ante el veto del Estado empleador. El Poder Ejecutivo laudó entonces un incremento muy inferior a lo demandado por los sindicalistas, lo que originó la primera huelga nacional, impulsada por la federación nacional docente contra la política salarial del kirchnerismo.

La escisión de la CGT moyanista no terminó con la alianza entre gobierno y sindicatos en el kirchnerismo. De hecho, el líder camionero

sólo logró arrastrar en su diáspora a un grupo reducido de gremios. El grueso del sindicalismo, los llamados “gordos” (electricidad, comercio, sanidad, etc.), industriales (SMATA, UOM y otros), construcción (UOCRA), ex MTA (taxistas, televisión, FOETRA) y la CTERA permanecieron en la órbita oficial. El año 2012 fue testigo de un activismo mucho mayor del Ejecutivo para coordinar los salarios. No obstante, el gobierno logró mantener el formato operativo y simbólico de la alianza sindical en instancias importantes como los grandes convenios sectoriales acordados bajo el auspicio oficial, el Consejo del Salario Mínimo (que funcionó con normalidad) y las mesas tripartitas conformadas para los nuevos “planes estratégicos” sectoriales y la formación profesional. El moyanismo, por su parte, después del fracaso de un intento de huelga prolongado en el sector de transporte de combustibles en junio de 2012, se inclinó al plano político para confluir con el ala antikirchnerista de la CTA y sectores de la oposición con demandas más generales, como la rebaja en el impuesto a las ganancias que pagan los empleados en relación de dependencia.

Así, el comienzo del segundo gobierno de Cristina, dada la ruptura con el moyanismo y las tensiones crecientes con la CTERA en la Paritaria Nacional Docente, puso en cuestión la dinámica de la “doble alianza” con el núcleo dominante de la CGT y el mayor sindicato de la CTA iniciada en 2003. Más allá de los estilos de liderazgo personales, la irrupción del factor quizás más decisivo en el quiebre con el líder camionero, el político-electoral, aparecía como más o menos inevitable. Por un lado, un sindicalismo enormemente fortalecido en sus recursos económicos reclamaba un mayor rol en la arena política. Sin embargo, la presencia de los sindicatos en el territorio y los barrios populares (que es lo que importa para disputar elecciones y cargos partidarios) es incomparable con la que el movimiento obrero tenía hace treinta años, antes de la fragmentación social neoliberal. Dadas las fuertes tensiones económicas y políticas entre los aparatos territoriales peronistas y el núcleo dominante de la CGT, y dada la escasa penetración sindical en los sectores más informales del conurbano, la reversión de la “desindicalización” del partido peronista que estudiara Steven Levitsky parece improbable.

En suma, el conflicto del gobierno con el moyanismo debe leerse *a la vez* como una confrontación entre un sector poderoso del sindicalismo y la estructura político-territorial del PJ, especialmente en el conurbano (que el gobierno no cesó de cortejar), y como un enfrentamiento entre la presidenta y sus grupos más leales con el líder camionero. El sindicalismo argentino es hoy, antes que nada y más que nunca, un agente de gobernabilidad socioeconómica, no un aparato político-electoral. Por

otro lado, un mayor rigor en el gobierno de la economía era crecientemente incompatible con la colaboración de un sindicato como Camioneros, poco proclive a la moderación, que enfrenta a una patronal muy débil y opera en un sector no transable y también menos permeable a las presiones de la economía internacional.

CONCLUSIONES: EL FUTURO DEL NEOCORPORATIVISMO EN EL NUEVO CONTEXTO MACROECONÓMICO

La Argentina posliberal fue testigo de un impensado resurgimiento sindical. Como vimos, ni las perspectivas más politológicas que analizaron las alianzas tácticas del sindicalismo con el gobierno neoliberal en los años noventa, ni las más sociológicas que pusieron el foco en las nuevas formas de representación popular hacían presumir una revitalización sindical de tal envergadura. Es más, en ninguno de los otros países que encarnaron el giro a la izquierda en América Latina a partir de la década de 2000 protagonizó el sindicalismo una ofensiva comparable en el mercado de trabajo ni tuvo un lugar tan relevante en la coalición oficial.

La doble alianza del gobierno con el núcleo dominante de la CGT y el sindicato nacional más grande de la CTA, la CTERA, durante los primeros dos gobiernos kirchneristas es central para entender el nuevo protagonismo de los sindicatos en la era posliberal en la Argentina. La convergencia, potenciada según vimos por una estrategia económica expansiva y por cambios regulatorios que respaldaron al actor sindical en la negociación colectiva salarial y en la conformación de espacios institucionales de concertación salarial, trajo beneficios a ambas partes. El gobierno logró esencialmente gobernabilidad, apoyo político y administrar el conflicto sociolaboral. Mediante la coordinación salarial negociada, la alianza ayudó a compatibilizar la inflación con altas tasas de crecimiento sin pagar excesivos costos políticos o electorales. Por el lado de los sindicatos, los líderes gremiales obtuvieron, antes que nada, una recuperación como (y en el caso de la CTERA una conversión en) actores clave en la economía política; esto es, en la política pública y en la puja distributiva nacional, impensada una década atrás. Quizás el caso de la CTERA sea el más elocuente en este sentido. De un sindicato basado casi exclusivamente en la resistencia y lucha en la etapa neoliberal, mutó en un sindicato cuasi neocorporativo, impulsor de una importante recentralización de las relaciones laborales en el sector docente e interlocutor

nacional legítimo del gobierno en la formulación conjunta de políticas salariales y educativas. En este contexto, los sindicatos lograron avances sustanciales en poder organizativo y en la capacidad de canalizar beneficios salariales y sociales a sus representados.

El principal interrogante a futuro es la gobernabilidad del neocorporativismo argentino en un contexto económico cambiante. Sindicatos y gobierno en la Argentina actual enfrentan dilemas más parecidos a la socialdemocracia europea en la época keynesiana de posguerra que a los actuales sindicatos europeos golpeados por la recesión y la deflación. Por un lado, después de la ruptura con el moyanismo, la mayor fragmentación de las centrales sindicales nacionales dificulta los acuerdos de cúpula. Por otro, la situación macroeconómica, después de años de crecimiento, inflación y apreciación cambiaria implica nuevos desafíos a la alianza gobernante. Una coordinación salarial mayor (o, en ausencia de ella, una mayor presión del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Trabajo en las paritarias) es un elemento clave para mantener estrategias económicas expansivas con una inflación gobernable y prevenir los riesgos de una mayor segmentación del neocorporativismo, esto sin que se amplíen las diferencias entre los sectores incluidos y excluidos en la negociación salarial. Los gobiernos kirchneristas hasta 2012 atemperaron esa brecha con una coordinación salarial informal y políticas sociales como la ampliación jubilatoria masiva, la movilidad por ley de los haberes previsionales y la asignación universal por hijo. Resta ver cómo se adaptan estas herramientas al nuevo contexto macroeconómico que se abrió a partir de 2012.

8. Calidad institucional y sociedad civil en la Argentina

*Gabriela Ippolito-O'Donnell**

INTRODUCCIÓN: CALIDAD INSTITUCIONAL Y SOCIEDAD CIVIL EN LA ARGENTINA

En 1983 la Argentina retomó la senda democrática dejando atrás casi una década de autoritarismo, violación sistemática a los derechos humanos y estancamiento económico. Como en otros países de América Latina y más tarde del este europeo, la “resurrección de la sociedad civil” (O'Donnell y Schmitter, 1986) –es decir, la rápida expansión de la organización y participación ciudadana que trajo aparejado el colapso del régimen militar– fue un factor determinante para dejar definitivamente atrás el terrorismo de Estado y avanzar en la democratización evitando potenciales reversiones autoritarias. Esa resurrección de la sociedad civil se caracterizó en la Argentina, igual que en otros países de la región, por la emergencia de nuevas formas organizativas y nuevos movimientos sociales que impulsaron la renovación de viejas estructuras de participación social. El optimismo inicial que generó esta renovación de la participación llevó a muchos académicos, funcionarios y activistas a considerar a la sociedad civil en su conjunto (organizaciones y movimientos sociales) como un vehículo de cambio social que, una vez concluida la transición, se convertiría en un actor fundamental en la consolidación de una democracia inclusiva y de alta calidad institucional.

Después de treinta años de democracia ininterrumpida en el país, como bien señala Acuña (2010: 1), “el diagnóstico generalizado sostiene que la pobre calidad de gobierno, así como de la política argentina, encuentra en la debilidad institucional una de sus causas determinantes”.

¿Cuál ha sido la contribución de la sociedad civil a la calidad institucional de la democracia? Y a su vez, ¿qué efectos han tenido sobre la sociedad ci-

* Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

vil las instituciones democráticas y las políticas públicas hacia el sector? En definitiva, ¿cuáles son los rasgos fundamentales de la dinámica entre la sociedad civil y las instituciones políticas, y qué aspectos podrían identificarse para apuntar a la construcción de una democracia y un gobierno de alta calidad? Como es evidente a través de los capítulos de este volumen, las organizaciones y movimientos de la sociedad civil aparecen con mayor o menor protagonismo en todas las arenas gubernamentales y políticas sectoriales tratadas. En este texto ofrezco un panorama general sobre la estructura de incentivos que moldea la organización y el desempeño de la sociedad civil, como asimismo sus conexiones con las instituciones democráticas.

CALIDAD INSTITUCIONAL Y SOCIEDAD CIVIL: EL DEBATE

En las últimas décadas, a nivel global, académicos, líderes y funcionarios han discutido intensamente si la expansión de una sociedad civil vigorosa promueve la consolidación de democracias inclusivas y de alta calidad institucional. Este debate es pertinente: hoy existen más democracias en el mundo que nunca. De acuerdo con datos de Freedom House recabados en el año 2006, 123 países calificaban como democracias políticas, el registro más alto en toda la historia de la humanidad. La democracia política implica que por lo menos en todos estos países se celebran elecciones razonablemente libres y limpias.

Sin embargo, una mirada más detenida sobre muchas de estas democracias políticas muestra que la calidad de sus instituciones difiere enormemente y que las reversiones autoritarias son factibles. Precisamente, un informe de Freedom House (2009) afirma que en 2008 se registró un deterioro significativo en el ejercicio de los derechos políticos y civiles en una quinta parte de los países del mundo. Países importantes en relación con este deterioro y con implicancias regionales son Rusia, Paquistán, Kenia, Nigeria y Venezuela.

Uno de los principales antídotos propuestos desde diversos ámbitos para aumentar la calidad institucional de la democracia ha sido la promoción de organizaciones de la sociedad civil (a partir de ahora, OSC) movilizadas en torno a la defensa y la expansión de diversos derechos de ciudadanía (políticos, civiles, sociales y culturales). La idea de que una sociedad civil organizada, pluralista y abierta afecta positivamente la calidad de la democracia no es sólo un mero debate entre académicos. Sobre esta idea fuerza se han desarrollado en las últimas décadas una serie de políticas de promoción

de la democracia a nivel nacional e internacional. Hoy la efectividad de estas políticas está siendo evaluada críticamente. La Argentina no es ajena a este debate. Desde la transición a la democracia en los años ochenta, al igual que en varios países de la región, en el país se ha experimentado una expansión significativa de distintos tipos de OSC y movimientos sociales. Sin embargo, al mismo tiempo que se registra este crecimiento y diversificación, la institucionalidad democrática permanece frágil, el desarrollo es esquivo y la reducción de la desigualdad social y la pobreza ha quedado en gran medida pendiente. ¿Cómo explicar este fenómeno en el caso de la Argentina? En definitiva, ¿tienen las OSC un rol en el proceso de consolidación de una institucionalidad democrática de alta calidad? Si es así, ¿cuál debería ser ese rol y qué factores favorecen u obstaculizan su realización?

ORÍGENES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La concepción de la sociedad civil como agente democratizador tiene un asidero teórico que merece ser señalado. Me refiero a la enorme influencia de *Democracia en América*, de Alexis de Tocqueville. Los escritos de Tocqueville sobre las interrelaciones entre democracia y asociacionismo en los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX han constituido un poderoso paradigma que aún sigue vigente y es materia de discusión. Tocqueville comparte con los pensadores anglosajones liberales de su época el presupuesto de que el objetivo de las instituciones democráticas es proteger a los ciudadanos contra los potenciales poderes tiránicos del Estado. Sin embargo, es el primero en afirmar y detallar con su investigación que el diseño constitucional de la democracia liberal no es suficiente para alcanzar ese objetivo: por ello los gobiernos democráticos dependen de la existencia de asociaciones (formales e informales) que actúan como mediadoras entre los individuos y el Estado. En contra de los argumentos de Madison y Rousseau, quienes veían en las asociaciones la base social del faccionalismo político y de conspiraciones contra el interés general, Tocqueville afirmó que las asociaciones tenían la benéfica potencialidad de educar a los individuos en su dependencia hacia los otros. De esta forma, se genera una conciencia cívica que permite superar intereses personales estrechos.¹ Traducidas con algunas modificaciones por pensa-

1 Para una discusión detallada, véase Warren (2001).

dores contemporáneos como Robert Putnam y otros (1993),² las ideas de Tocqueville han guiado gran parte de las políticas de cooperación internacional para la promoción de la democracia a nivel global. Así, en las últimas décadas las OSC emergieron en la agenda global como agentes democratizadores políticos, económicos, sociales y culturales no sólo en la teoría sino también en la práctica, a través de la generosa financiación que les otorgaron varias agencias de cooperación internacionales.

SOCIEDAD CIVIL EN LA ARGENTINA

Con la transición a la democracia en la década de 1980 surgió en la Argentina una “nueva” sociedad civil, cuyos principales pilares fueron las organizaciones por la defensa de los derechos humanos: Madres de Plaza de Mayo, Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Administración (CISEA), sociedades de fomento renovadas (el llamado nuevo vecinalismo), organizaciones juveniles y de género, así como también corrientes renovadoras dentro de las organizaciones sindicales y partidarias tradicionales. Las nuevas estructuras organizativas eran flexibles, en muchos casos informales, y su discurso legitimante apuntaba a defender el derecho a la vida y a una ciudadanía plena que abarcara derechos políticos, civiles, sociales y culturales. Los incipientes orígenes de esta nueva sociedad civil en los oscuros recovecos de la experiencia autoritaria del régimen militar denominado “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983) contaron con el apoyo de unos pocos pero fundamentales donantes extranjeros, que cumplieron su tarea respetando la agenda de las organizaciones que apoyaban y en muchos casos tomando riesgos personales a la par de estas. A partir de entonces se difundió la imagen de una renovada sociedad civil activa y celosa de los principios democráticos, atenta antes que nada a apoyar el régimen democrático y a evitar a toda costa el regreso del autoritarismo.

2 Putnam señala en su estudio sobre Italia que, al participar, los individuos acumulan un bien fundamental para mejorar la vida tanto personal como de la comunidad: el capital social. Una vida de participación activa promueve la cooperación entre los ciudadanos y eso a su vez promueve la estabilidad democrática y la *eficiencia* del gobierno.

La sociedad civil que emergió en la Argentina de los años ochenta apuntaba sin dudas a *democratizar la democracia*. Para quienes fuimos testigos de aquel momento histórico, es bueno recordar la increíble energía social desplegada, los ímpetus participativos que impregnaban el ambiente, los temores a una regresión autoritaria y la convicción de que a través de la organización y movilización de la sociedad civil la democracia finalmente llegaba para quedarse. Prueba de ello fueron las movilizaciones masivas que dieron por tierra con los varios intentos de golpe militar durante el gobierno del presidente Alfonsín (1983-1989) y el apoyo al juzgamiento de las juntas militares por los horrores cometidos durante la dictadura, que significó un primer ejemplo de articulación exitosa entre OSC activas y un gobierno abierto a sus demandas.

A esta sociedad civil, que puede ser definida como *contenciosa*, en el sentido de apoyar la democracia pero también intentar expandirla vía reforma, le sucedió durante los años noventa el desarrollo de una sociedad civil más *organizada*, abocada a la estabilidad democrática a través de la participación en la gestión de proyectos de carácter público. Esta sociedad civil transformada se expandió al ritmo de las reformas económicas neoliberales llevadas adelante durante la administración del presidente Carlos Menem (1989-1998), cuyo objetivo central fue la retracción del Estado como agente económico, su descentralización funcional y el desmantelamiento de las políticas sociales de carácter universalista. Las causas que explican la adopción de estas reformas en la Argentina han sido bien documentadas y no son tema de este ensayo. Sin embargo, podemos afirmar que el proceso de reforma neoliberal en los años noventa estuvo acompañado por la expansión sostenida de distintas OSC que comenzaron a tomar en sus manos funciones que antes realizaba el Estado, sobre todo en materia de política social y desarrollo local. La retracción del Estado de bienestar y la concomitante introducción de políticas sociales focalizadas y descentralizadas tuvieron como actor central a las OSC dedicadas a proveer bienes tangibles. Nuevas y viejas OSC se transformaron así en vehículos de implementación y gestión de políticas diseñadas por el Estado, en la mayoría de los casos con el apoyo financiero e ideológico de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Muchas de las nuevas OSC fueron virtualmente formadas por el Estado, justamente para la implementación de esas políticas. Es decir que las políticas públicas en materia social del Estado transformaron a la sociedad civil.

A pesar de las diferencias de perfil, la expansión de las OSC tanto en la década de 1980 como en la de 1990 se corresponde con una visión negativa del Estado. En los años ochenta, a la sociedad civil como agente democratizador político y social se le contraponía un Estado autoritario; en los años noventa, a la sociedad civil como agente eficaz en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social se le contraponía un Estado ineficiente y elefántico. En suma, la concepción de un Estado autoritario, corrupto, amenazador de las libertades individuales e ineficiente quedó plasmada en estas dos décadas.

El estrepitoso fracaso del modelo neoliberal, que desembocó en la crisis institucional y económica de 2001-2002, volvió a mostrar una sociedad civil altamente movilizada y creativa. La consolidación de las organizaciones piqueteras (organizaciones de desempleados) y su transformación en un movimiento social de alcance nacional, la emergencia de las asambleas barriales en centros urbanos proponiendo nuevas formas de democracia directa, la creación de “clubes del trueque” para paliar los embates de la crisis económica, así como también el surgimiento de emprendimientos económicos novedosos como los “cartoneros” (recicladores de basura) son algunos de los ejemplos de nuevas OSC que dejó ese período de profunda crisis. Es importante destacar un tema al que volveré más adelante. Así como la consolidación y transformación en movimiento social de las OSC dedicadas a los derechos humanos se debió en gran medida a las políticas públicas de apertura hacia sus demandas por parte del gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), también los cambios establecidos en la política de implementación de los planes sociales de desempleo durante el gobierno de la Alianza (1999-2002) hizo lo propio con las OSC piqueteras.³ También hay que señalar que las OSC que constituyen ambos movimientos terminaron oponiéndose a las políticas públicas de los gobiernos que incentivaron, aunque por distintas razones, su accionar.

La inauguración de la presidencia de Néstor Kirchner en 2003, un gobierno autodenominado de centroizquierda, generó expectativas de ampliación de la participación e incidencia política de muchas OSC y movimientos. En verdad, el nuevo gobierno generó algunas

3 Sobre los cambios en la política de implementación de los planes sociales para trabajadores desempleados durante el gobierno de la Alianza y la consecuente expansión del movimiento piquetero, véanse Burdman (2002), Delamata (2004b) y Giraudy (2007).

iniciativas para articular la participación de las OSC en la implementación y el monitoreo de políticas públicas destinadas a paliar la profunda crisis económica resultante del fracasado modelo neoliberal. El balance de esa participación ampliada es ambiguo. Un análisis detallado refleja que las innovaciones institucionales al respecto son pocas y han carecido de efectiva aplicación.⁴ Asimismo, la mayor parte de las instancias institucionales de participación actualmente disponibles para las OSC y los movimientos fueron generadas por gobiernos anteriores. Entre esas innovaciones podemos mencionar como ejemplos la Carta Compromiso con el Ciudadano (2000), los órganos consultivos de la ANSES (1996) y el Consejo Consultivo de la sociedad civil dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2002).

Si bien el gobierno de Néstor Kirchner generó nuevas instancias de participación entre el Estado y la sociedad civil (como los consejos consultivos en política social dependientes del ministerio de Desarrollo Social en 2005)⁵ y dio cabida a demandas postergadas en torno a los derechos humanos, también generó, como análisis más adelante, intentos (bastante exitosos) de cooptación y manipulación de las OSC.

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner inaugurado en 2007 ha seguido estas líneas generales sin grandes modificaciones.⁶

Podemos afirmar que desde 2003 hasta hoy el campo de la sociedad civil ha continuado con intensa actividad y presencia en la arena pública, pero también se han consolidado una serie de desigualdades (económicas, políticas y espaciales) dentro del sector que han desembocado en una significativa fragmentación profundizando (des)incentivos a la acción colectiva. Baste señalar que hoy no existe ni un movimiento piquetero ni de derechos humanos unificado y tampoco se han formado organizaciones de segundo grado del llamado “Tercer Sector” que puedan hacerse oír frente a los poderes del Estado, como sí existen en otros países de la región y del mundo.⁷ Antes de analizar

4 Para un informe detallado, véase De Piero (2010).

5 Véase Alonso (2009).

6 El ejemplo más claro al respecto es la formulación del Plan Argentina Trabaja a ser administrado por OSC, que ha producido denuncias por corrupción en su implementación.

7 Ejemplos al respecto son Inglaterra, Canadá, Nicaragua y Colombia. Para un análisis detallado, véase Marsal (2009).

las causas de esos fenómenos es importante actualizar el mapa de la sociedad civil en la Argentina, o el quién es quién, para luego ahondar en las dinámicas de la acción colectiva.

MAPA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ARGENTINA

La Argentina de hoy es un país sin estadísticas oficiales confiables. La intervención del Ejecutivo nacional en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2007 ha dejado al país en un virtual *default informacional*. Los datos oficiales sobre las OSC no escapan al problema. Una de las pocas bases de datos oficiales disponibles a nivel nacional es la del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC). Esta base de datos es voluntaria, es decir que depende del registro voluntario de las OSC y en teoría debería actualizarse todos los años.⁸ De acuerdo con el CENOC, la distribución de OSC en todo el país muestra una diversificación importante (tabla 8.1). Sin embargo, hay que destacar que estas son las únicas estadísticas disponibles ya que la opción búsqueda en línea, si bien está habilitada, no arroja resultados comparativos. La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) también cuenta con un registro de OSC (aquellas con personería jurídica), pero la información disponible es sólo a nivel individual (esto es, se puede confirmar si una OSC está efectivamente registrada, si goza de personería jurídica y si califica para exenciones impositivas) y no ofrece datos agregados.

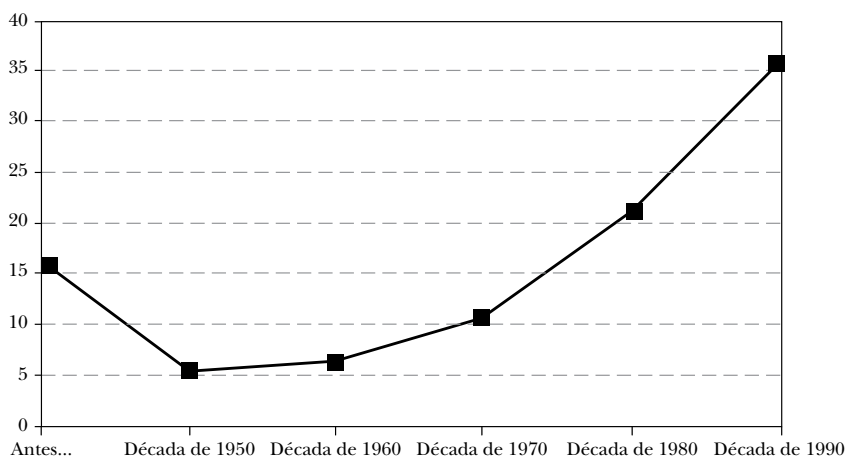
El universo que recoge los datos del CENOC sólo reconoce 10 113 organizaciones. Gracias al esfuerzo coordinado de OSC locales e internacionales se han generado datos más precisos sobre el número de las OSC y su morfología en la Argentina. A partir de estos datos podemos afirmar que en verdad ha habido en las últimas tres décadas un crecimiento exponencial de las OSC (gráfico 8.1).

8 El registro de OSC en CENOC es obligatorio para aquellas que deseen establecer convenios con organismos públicos del Estado nacional.

Tabla 8.1. Forma organizativa de las OSC en la Argentina

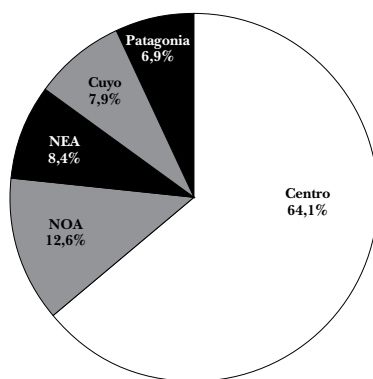
Forma organizativa	%
Centro/grupo comunitario	14,2
Ayuda solidaria/voluntariado	11,2
Unión vecinal/sociedad de fomento	10,1
Organización de salud	7,0
Cooperadora	5,6
Organización de transferencia y asistencia técnica	5,4
Organizaciones productivas asociadas	5,1
Defensa de derechos	5,1
Organización cultural	4,5
Entidad religiosa	4,2
Institución educativa/formación	4,1
Centro de jubilados	3,6
Club social/deportivo	3,3
Biblioteca	2,8
Organización de defensa de intereses de categorías	2,8
Centro de estudio/investigación	2,7
Hogares	2,4
Organización prestadora de servicios	2,4
Agrupación de colectividades	1,3
Federación	1,0
Bomberos voluntarios	0,8
Asociación de consumidores	0,3
Confederación	0,1

Fuente: CENOC 2009, disponible en <www.cenoc.gov.ar>.

Gráfico 8.1. Antigüedad de las OSC (en porcentaje)

Fuente: PNUD-BID-GADIS (2004).

Varios de esos estudios sugieren que en el período 1995-2004 al menos se ha duplicado el número de OSC, de 50 000 a 100 000 aproximadamente (PNUD-BID-GADIS, 2004). Ellas están concentradas en un altísimo porcentaje en la región centro del país (ciudad de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe): el 64% del total de OSC del país (gráfico 8.2).

Gráfico 8.2. OSC por regiones

Fuente: PNUD-BID-GADIS (2004).

Otros autores han agregado que el conjunto de OSC constituye una fuerza económica vigorosa, con una participación del 5% en el PIB, alrededor de 395 000 empleos asalariados y un millón y medio de voluntarios (Roitter y otros, 1999).

En términos de la estructura institucional de las OSC podemos afirmar que existe un alto grado de formalización: el 64,3% posee personería jurídica, lo que en principio les permite acceder a una serie de beneficios administrativos y fiscales (PNUD-BID-GADIS, 2004).

DESIGUALDADES

La Argentina del siglo XXI es un país con profundas desigualdades sociales. La inauguración de la democracia en 1983 ha sido acompañada por una persistente, y en ciertos períodos acelerado, crecimiento de la desigualdad social. Los orígenes históricos de esta desigualdad no son tema del presente texto pero pueden seguramente rastrearse en el mediano plazo en las políticas económicas y sociales iniciadas durante la última dictadura militar (1976-1983). Los sucesivos gobiernos democráticos no han logrado revertir esta tendencia. Hoy los niveles de desigualdad social medidos por el índice de Gini se han estancado en el mismo nivel de 2001 (el último año de la convertibilidad). Desde la perspectiva de 2011, si bien el índice ha mejorado en relación con 2002 (el peor año en términos de desigualdad así medida), aún no se ha logrado volver a los niveles vigentes de la década de 1980 a pesar de los altísimos niveles de crecimiento económico que se vienen registrando desde 2003 (tabla 8.2).

La sociedad civil argentina no es ajena a este contexto de desigualdad social. En verdad, su estructura es diversa, fragmentada y reproduce en su interior las desigualdades sociales existentes en el país: hay OSC ricas, bien articuladas, altamente profesionalizadas y con llegada directa a los medios masivos de difusión; y existen muchas OSC pobres, que luchan cotidianamente por la supervivencia, con personal básicamente voluntario y casi invisibles para los medios de difusión y al resto de la sociedad.

Tabla 8.2. Desigualdad social en la Argentina (coeficiente de Gini) 1986-2009

1986	0.44
1992	0.45
1996	0.49
1998	0.50
2002	0.52
2005	0.50
2006	0.49
2008	0.50 ^(*)
2009	0.46

(*) Datos del año 2008, corresponden a los generados por el Observatorio de la Deuda Social de la UCA (Universidad Católica Argentina). Cabe recordar que la intervención del INDEC se inició en 2007 con el consiguiente impacto sobre la medición de la inflación.

Fuente: Datos extraídos de <datos.bancomundial.org/tema/pobreza>.

De acuerdo con los únicos datos comparativos disponibles (PNUD-BID-Gadis, 2004), en 1999 el 50% de las OSC disponía de presupuestos anuales inferiores a USD 5000 y sólo un 5% de más de USD 200 000 (tabla 8.3).

Tabla 8.3. Presupuestos anuales OSC (en USD)

Hasta USD 5000	49,5%
Entre USD 5001 y USD 10 000	12,3%
Entre USD 10 001 y USD 50 000	22,9%
Entre USD 50 001 y USD 100 000	5,3%
Entre USD 100 001 y USD 200 000	5,2%
Mayor que USD 200 000	4,8%

Fuente: IDSC (PNUD-BID-GADIS, 2004).

Esta desigualdad genera varias tensiones y conflictos dentro del mundo de las OSC. Dado que los recursos financieros son escasos y las fuentes de financiación poco diversificadas, tienden a generarse competencias de suma-cero entre OSC que por sus características bien podrían en principio asociarse y cooperar en temas de interés común. No sólo los recursos son escasos, sino que también son inciertos y carecen de continuidad en el tiempo (Acuña, 2007b). En esta competencia por recursos escasos, los donantes (públicos y privados) juegan un rol fundamental en la dinámica de acción de las OSC.

Al margen de los recursos que algunas OSC pueden generar por sí mismas mediante pagos de cuotas de miembros o prestaciones de servicios, los relevamientos existentes sugieren que las fuentes de financiación disponibles más importantes son: el Estado en sus distintos niveles (sobre todo a través de programas sociales, a veces con apoyo de organismos internacionales), fundaciones (en su mayoría extranjeras) e individuos. Las empresas argentinas participan mínimamente en lo que ha dado en llamarse “responsabilidad social empresaria”. Si bien en las últimas décadas han surgido y consolidado su visibilidad algunas fundaciones ligadas a empresas (Fundación YPF, Avina, Bunge, Arcor, Telefónica, etc.), cabe mencionar que llevan adelante sus propias iniciativas, no actúan como financiadoras de proyectos y la mayoría de sus aportes son en especie. Aunque investigaciones recientes presentan datos más auspiciosos (Roitter, 2009) que sugieren una incipiente toma de conciencia e interés por parte de las grandes empresas de cooperación con las OSC, aún falta mucho camino por recorrer.

Hay varias consecuencias negativas a señalar en relación con la limitación de las fuentes de financiación. Una que ha sido frecuentemente notada por los expertos del llamado “Tercer Sector” es la inestabilidad que la falta de recursos y de fuentes de financiación diversificadas genera sobre la profesionalización de los cuadros de las OSC. Ante la incertidumbre de sus carreras, no pocos prefieren emigrar hacia otros sectores laboralmente más estables (como el Estado o incluso donantes), más allá de que sus preferencias personales los lleven a permanecer en el sector de OSC. Esto agudiza la desigualdad entre las OSC, ya que las “ricas” pueden captar, capacitar y retener a los mejores cuadros que, a su vez, son más eficaces para conseguir fondos, generando con ello un círculo virtuoso para su propia OSC pero vicioso para el conjunto de la sociedad civil. Una segunda consecuencia negativa es que los donantes, que también tienen sus propias agendas a cumplir, prefieren jugar a ganador y en su mayoría terminan apoyando a las OSC más ricas y profesionali-

zadas para garantizar resultados positivos. Esto refuerza aún más la desigualdad entre las OSC. Como discuto más adelante, más allá de los factores estructurales de carácter político e institucional que dinamizan la organización y sustentación de una acción colectiva exitosa, esto explica en gran medida la alta tasa de mortalidad que se registra entre las OSC y la limitación en la agenda autónoma que podrían llevar adelante: en muchos sentidos, las OSC tienen que ajustarse a las agendas de los donantes disponibles. Una consecuencia ulterior es la transformación de OSC con alto capital organizacional en lo que ha dado en llamarse “OSC supermercadistas”: esto es, OSC que pueden llevar adelante casi cualquier proyecto que el donante disponible proponga, mas allá de sus objetivos fundacionales (Marsal, 2005).

ESTRATEGIAS I: SALIDA, VOZ Y LEALTAD

La falta de diversificación de recursos mencionada también tiene efectos importantes en el vínculo Estado-sociedad civil. Como ya señalé, el Estado (nacional y local) es uno de los financiadores más importantes de las OSC. Ante la falta de fuentes de financiación alternativas, muchas OSC quedan altamente vulnerables frente al Estado y luchando por su subsistencia. Recordemos que numerosas OSC dedicadas a proveer bienes tangibles surgieron por iniciativa estatal, justamente para administrar y monitorear la implementación de planes sociales (Acuña y otros, 2006). En esta situación, según el esquema de Albert Hirschman (1970) sobre posibles respuestas ante la insatisfacción con el producto ofrecido por una empresa, una organización o el Estado mismo –salida (*exit*), voz (*voice*) y lealtad (*loyalty*)–, a esas OSC sólo les queda la opción de *lealtad* hacia el donante (el Estado) si quieren sobrevivir. Esta situación genera un alto grado de cooptación estatal de las OSC, que en muchos casos se ven obligadas a sacrificar la autonomía de sus agendas.

Es importante resaltar que la estrategia de *lealtad* hacia el donante no se agota en los poderes estatales. Las agendas de las OSC han sido en la Argentina en parte influidas por la agenda de los donantes no estatales nacionales e internacionales. Bajo el paradigma neoliberal antiestatal y de la sociedad civil como generadora de estabilidad y eficiencia, muchas OSC vieron condicionados sus recursos para llevar adelante agendas realmente autónomas. En este aspecto es importante recalcar que existen coaliciones sólidas entre donantes internacionales, entidades educativas

principalmente del sector privado y OSC de alto perfil que tienden a monopolizar la mayor parte de los recursos disponibles no estatales. En un sentido esto responde a conductas *risk-adverse* de los responsables de las carteras de donaciones, como asimismo a la búsqueda de confianza como elemento central a la hora de asignar fondos. Esto se registra no sólo en la Argentina, sino también en otros países de la región.

ESTRATEGIAS II: “DIVIDE ET IMPERA”

La mayoría de los gobiernos en la Argentina ha utilizado la política del *divide et impera* en un marco de supuesta incorporación de las OSC al trabajo conjunto con el Estado. Uno de los ejemplos recientes más acabados es el de las OSC pertenecientes al movimiento piquetero. Varios de los líderes de las OSC que conforman ese movimiento han asumido cargos ejecutivos en la administración pública nacional o local durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2012 al presente). También algunos han ingresado a diversos cuerpos legislativos presentándose como candidatos en listas del partido en el gobierno. Quizás el caso más emblemático (entre muchos otros) sea el nombramiento, por medio de un decreto presidencial del 20 de febrero del 2006, del líder piquetero Luis D’Elía al frente de la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social dependiente de la Secretaría de Obras Públicas. Asimismo, también iniciado durante el mandato de Néstor Kirchner y continuado en las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner, el Ministerio de Desarrollo Social ha incorporado a su estructura a algunas de las OSC del movimiento piquetero; con esta decisión, si bien se da participación a algunas organizaciones, se hace en desmedro de otras agudizando la hoy inocultable división del movimiento.

La argumentación aducida por líderes piqueteros para justificar su participación en ámbitos institucionales (agencias del Estado y/o instancias institucionales) es la necesidad de cooperar con un gobierno que se ha mostrado altamente dispuesto a distribuir la riqueza hacia los sectores más necesitados que ellos representan. Sin embargo, esta estrategia ha impactado negativamente en la legitimidad de las OSC piqueteras y las ha dividido en adeptas/opositoras al gobierno. Hoy el movimiento piquetero ha quedado de alguna manera desacreditado ante buena parte de la opinión pública, algunos de sus referentes más combativos y opues-

tos al gobierno tienen escasa publicidad, y su capacidad de modificar la agenda en relación con temas de derechos laborales y sociales pareciera ser casi nula más allá del otorgamiento de mayor cantidad de planes sociales de carácter focalizado. En verdad, el movimiento piquetero y sus organizaciones no han influido significativamente en la formulación de una nueva agenda de políticas sociales de carácter universalista y promotoras de los derechos de ciudadanía.

La cooptación-incorporación de líderes y activistas de OSC también abarca organizaciones en otras áreas de gestión. En el ámbito de *advocacy*, en especial de derechos humanos, el Ejecutivo nacional ha implementado la misma estrategia, otorgando subsidios y cargos públicos así como protagonismo a ciertas OSC en detrimento de otras. El caso más saliente es la línea de Madres de Plaza de Mayo liderada por Hebe de Bonafini, lo que ha causado conflictos internos en la organización y ha teñido su accionar ante la opinión pública debido a su alta exposición junto a funcionarios del gobierno y acusaciones de falta de transparencia en el uso de fondos públicos que se le han asignado. En este sentido, si bien se ha avanzado en relación con el juzgamiento de violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar (1976-1983), la estrategia del *divide et impera* ha fragmentado el movimiento de derechos humanos, generando clivajes que obstaculizan la expansión y consolidación de la emergente agenda de “nuevos” derechos humanos llevada adelante por algunas OSC del sector.

Desde ya que el universo de las OSC en la Argentina no se agota con estos ejemplos. Hay otras experiencias de articulación con poderes ejecutivos y legislativos locales que difieren de los recién expuestos. Un caso relevante es el de la intendencia de Morón, una localidad en la periferia de la ciudad de Buenos Aires de aproximadamente 400 000 habitantes. En el año 2000 desde el Ejecutivo municipal se promovió, junto con organizaciones de la sociedad civil como Poder Ciudadano y Transparencia Internacional, un convenio sobre “Contrataciones Transparentes” para discutir con la ciudadanía el pliego de la licitación para la recolección de residuos. La discusión permitió la modificación del pliego y el ahorro de varios millones de pesos al municipio. A partir de esta experiencia, el Ejecutivo municipal de Morón incorporó sistemáticamente OSC en muchas de las políticas públicas fundamentales como derechos humanos, la creación del Defensor del Pueblo, la apertura de la Oficina Anticorrupción y otras medidas para transparentar los asuntos públicos.

También podemos afirmar que algunas OSC y movimientos han incidido en la agenda de varias áreas de políticas públicas. En el área de

Defensa, varias OSC (CELS, Fundación Illia, Fundación SER) fueron importantes en la generación de consenso en torno a dos temas fundamentales: primero, la separación de la esfera de defensa de la de seguridad interior, y segundo, el gobierno civil de la política de defensa. En cuanto a seguridad ciudadana, si bien hay importantes diferencias ideológicas entre las OSC del sector, podemos mencionar al caso de la Fundación Axel Blumberg como paradigmático puesto que incidió de manera decisiva en la reforma del Código Penal estableciendo el endurecimiento de las penas. Tal vez el ejemplo más contundente de incidencia de las OSC en la políticas públicas sea en el ámbito de la justicia. La propuesta generada por una alianza de OSC para transparentar la selección de jueces y aumentar el control ciudadano sobre ese proceso, llamada “Una corte para la democracia”, fue adoptada en gran medida por el presidente Néstor Kirchner en 2003 y volcada en el Decreto 222/03 que determina los mecanismos de selección de los jueces de la Corte Suprema.

DINÁMICAS

ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS:

INCENTIVOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES PARA LA ACCIÓN COLECTIVA

El accionar de las OSC y los movimientos no puede explicarse sin tener en cuenta la centralidad de la estructura de “oportunidades políticas” o incentivos que enfrentan. Las desigualdades de carácter económico ya mencionadas están por lo tanto entroncadas con aspectos políticos e institucionales que determinan la dinámica del accionar de la sociedad civil. La acción colectiva, más allá de sus componentes microindividuales, está ineludiblemente vinculada a procesos macropolíticos. La estructura de oportunidades políticas como herramienta analítica abarca aspectos o dimensiones del ambiente político que promueven u obstaculizan el accionar de los actores en cuestión, en este caso las organizaciones y/o movimientos que constituyen el campo de la sociedad civil. Como señala Tarrow (1994: 85), la estructura de oportunidades políticas implica dimensiones consistentes –aunque no necesariamente permanentes o formales– del ambiente político que brindan incentivos para la acción colectiva al afectar sus expectativas de éxito o fracaso. Al bajar los costos de la participación, las oportunidades políticas crean incentivos para la acción colectiva; asimismo, al participar, los actores crean nuevas oportunidades para sí mismos y para otros actores. Las oportunidades políticas

pueden ser consideradas recursos externos a los actores. En consecuencia, son contingentes y su distribución es desigual. A pesar de ello, aun actores organizacionalmente débiles pueden a veces sacar ventaja de esas oportunidades (Tilly, 1978; Tarrow, 1994).

Existen varias dimensiones del ambiente político u “oportunidades políticas” a ser consideradas para explicar la lógica de la acción colectiva en el ámbito de la sociedad civil. Las más comúnmente mencionadas por los estudiosos del tema son: mayor (o menor) acceso a instituciones, alineaciones políticas cambiantes, disponibilidad de aliados influyentes en posiciones de poder y elites divididas en torno a políticas. Estas dimensiones son un primer conjunto de incentivos que afectan el accionar de las OSC vinculadas fundamentalmente al funcionamiento del régimen político y sus instituciones (formales e informales).

Existe un segundo conjunto de incentivos u oportunidades para la acción, que incluyen dimensiones más estructurales del sistema político que también crean oportunidades (y limitaciones) aunque de carácter más durable. Estas dimensiones están vinculadas básicamente al proceso de construcción del Estado nacional. Desde esta perspectiva, considero al Estado no sólo como un conjunto de burocracias, sino también como “un *sistema legal*, un entramado de reglas sancionadas y respaldadas legalmente que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales, tanto en la sociedad como dentro de las burocracias estatales” (O’Donnell, 2010: 78).

Para explicar la dinámica de funcionamiento de las OSC (y los movimientos) en la Argentina, retomo estos aspectos del ambiente político y hago hincapié en el entramado legal-estatal que codetermina el ámbito de la sociedad civil como asimismo las características generales del régimen político argentino y el funcionamiento de sus instituciones (formales e informales). Adelanto tres aspectos centrales a desarrollar más adelante, que explican la dinámica del accionar de la sociedad civil en la Argentina. Primero, la existencia de un marco legal y fiscal que regula a la sociedad civil y tiende a consolidar desigualdades en su interior; segundo, la profundización en la última década de un régimen democrático de tipo delegativo que avasalla los mecanismos de *accountability* (o rendición de cuentas) tanto horizontales como verticales-societales propios de una institucionalidad democrática de alta calidad, viola la efectividad del derecho de acceso a la información pública (fundamental para el accionar de las OSC) y hace del *divide et impera* de los actores sociales su principal modus operandi; y tercero, la perdurabilidad del clientelismo político como institución informal que, al contradecir principios básicos

de la institucionalidad democrática, no sólo afecta la autonomía individual de los ciudadanos en tanto votantes sino también la de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos.

Legalidad estatal: marco legal y fiscal de las OSC¹⁰

El marco legal que regula a las OSC en la Argentina está constituido por un conjunto de normas sin encuadre general, es decir que no existe una ley general para las OSC. Existe un primer nivel de normas generales que incluyen la Constitución nacional y el Código Civil. Un segundo nivel abarca las leyes de carácter nacional que regulan distintos tipos de asociaciones incluidas tanto en el Código Civil como en leyes complementarias (es el caso de la Ley de Fundaciones). Un tercer nivel de regulaciones proviene de resoluciones de organismos de control de personas jurídicas. Este marco legal se complementa con la Ley 25 855 de Voluntariado promulgada en 2004 y recientemente reglamentada por el Decreto 750 de junio de 2010, que regula las relaciones laborales de las OSC con sus voluntarios.

A pesar de que la Constitución de 1994 consagra una serie de nuevos derechos a la participación (consulta popular, iniciativa popular y amparo colectivo), el marco legal argentino no ha acompañado el crecimiento de la sociedad civil. Más específicamente, las asociaciones civiles, que son la forma legal comúnmente adoptada por la mayoría de las OSC, no cuentan con una ley propia: su normativa se basa en el art. 33 del Código Civil.¹¹ Asimismo, otras normativas como la Ley de Fundaciones están vigentes desde 1972. Existen varios proyectos para la elaboración de una ley general que contemple el crecimiento y la diversificación de las organizaciones de la sociedad civil, pero no es un tema prioritario en la agenda del Poder Legislativo y mucho menos en la del Ejecutivo.

10 Esta sección está basada en Gecik (2009) y Arbolea y Gecik (2008).

11 Según el art. 33 del Código Civil argentino las personas jurídicas pueden ser: de carácter público o privado. Tienen carácter público: 1) el Estado nacional, las provincias y los municipios; 2) las entidades autárquicas; 3) la Iglesia católica. Tienen carácter privado: 1) las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado, y obtengan autorización para funcionar; 2) las sociedades civiles y comerciales o entidades que conforme a la ley tengan capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran autorización expresa del Estado para funcionar.

Pero, sobre todo, no existe una articulación efectiva de leyes que traten aspectos que consideren a las organizaciones de la sociedad civil en su conjunto. Es de esperarse, por ejemplo, que la recientemente aprobada Ley de Lavado de Dinero (2011) y los organismos de control que deben aplicarla sean efectivos, lo cual jugaría sin duda a favor de la consolidación de una sociedad civil plural, abierta y diversificada. De esta manera se ayudaría a combatir la desconfianza generalizada que se expresa desde varias instancias estatales hacia las OSC, dada la dispersión de la legislación que regula al sector. Como consecuencia de esta desconfianza, el crecimiento registrado en el ámbito de las OSC en los últimos veinte años ha producido la concomitante multiplicación de los controles ejercidos desde varias dependencias del Estado hacia el sector. Así, han aparecido una serie de nuevas regulaciones administrativas (aunque no legislación) que inciden en la existencia de las organizaciones. Como mencioné, la normativa de la cual se derivan muchas de estas regulaciones no está actualizada y, por lo tanto, no acompaña sino que, antes bien, limita la expansión de las organizaciones de la sociedad civil.

Un aspecto fundamental de la regulación ejercida por el Estado sobre las OSC es la política fiscal. Es importante señalar que la política fiscal y las regulaciones impositivas que la guían constituyen una estructura de incentivos cruciales para la promoción de la sociedad civil. En verdad, la mayoría de los estudios que vinculan la democracia y su calidad con la política fiscal lo hacen desde el punto de vista de la financiación de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, un aspecto menos explorado pero fundamental para la promoción de una sociedad civil diversificada y autónoma que favorezca con su accionar la calidad de las instituciones democráticas es la regulación impositiva hacia el sector. La experiencia histórica muestra que la política fiscal no es sólo una cuestión técnica, sino también una lucha entre distintas coaliciones político-sociales, cuyo objetivo es influir sobre la obtención y posterior asignación de los recursos (Steinmo, 1993). Así también sucede en las OSC: su debilidad estructural como actor unificado les impide avanzar en una legislación marco para el sector. Por ello, el marco legal-fiscal vigente que regula la actividad de las organizaciones de la sociedad civil genera (des)incentivos para la acción colectiva autónoma y refuerza en gran parte, en vez de paliar, las desigualdades internas. En efecto, más allá del discurso de inclusión y participación hacia las OSC articulado por el Poder Ejecutivo nacional en la última década, el Estado, en su dimensión legal-fiscal, ha abordado la problemática del crecimiento y la diversidad de las OSC más que nada como una oportunidad para extraer recursos y limitar el

tamaño y la autonomía del sector. Las OSC no son pensadas como un actor que genera ahorro o capital social, sino más bien como foco para la extracción de renta fiscal. Esto muestra claramente las tensiones y contradicciones en el accionar del Estado, que por un lado se muestra abierto a la participación y por el otro como un simple agente extractivo de recursos financieros.

Entre los (des)incentivos del marco legal-fiscal cabe destacar las exenciones impositivas aplicables tanto a las OSC como a sus potenciales donantes. En cuanto a las exenciones impositivas que facilitan a las OSC llevar adelante su accionar, la obtención en primera instancia de la exención del impuesto a las ganancias genera un efecto de cascada para la obtención de otras exenciones. Para solicitar esa exención, la Ley 20 628 de Impuesto a las Ganancias estipula que las OSC deben constituirse como asociaciones civiles (o fundaciones) con personería jurídica. La obtención de la personería se lleva adelante en la Inspección General de Justicia para el caso de OSC, con domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o en las Direcciones Provinciales de Personas Jurídicas correspondientes para OSC con domicilio en el interior del país. Las OSC también pueden constituirse como asociaciones simples sin personería jurídica, pero esta forma invalida la obtención de exenciones impositivas tanto para la organización como para sus potenciales donantes, limitando así los recursos financieros disponibles y eventualmente su autonomía.

Una vez obtenida la personería jurídica, es la AFIP la que aprueba o desaprueba el pedido de exención al impuesto a las ganancias. Una vez aprobada dicha exención, se califica automáticamente para la exención al impuesto a la ganancia mínima presunta y, a partir de ahí, también se puede calificar a las exenciones de otros impuestos de carácter local. En relación con la obtención de donaciones por parte de OSC los incentivos fiscales son mínimos o cuasi inexistentes. Esto achica sustancialmente la base de financiación potencial para muchas OSC, reforzando las desigualdades económicas entre ellas. Para que una donación califique como deducible del impuesto a las ganancias para el donante hay varias condiciones a cumplir. La OSC en cuestión debe tener personería jurídica y estar exenta del impuesto a las ganancias por AFIP. La Ley del Impuesto a las Ganancias limita esta posibilidad primero en términos de actividades y segundo en el porcentaje de donación que puede ser deducido. En relación con las actividades afectadas, estas incluyen donaciones a OSC dedicadas a la educación, la investigación y las actividades asistenciales. En una clara muestra de cómo las regulaciones no se han

adaptado a los cambios ocurridos en el mundo de las OSC, actividades como el medio ambiente y el arte están excluidas. Es decir que las donaciones realizadas a cualquier OSC dedicada al medio ambiente no son deducibles de ganancias para los donantes. En cuanto al porcentaje deducible, es de sólo el 5% de la ganancia neta sujeta al impuesto. Desde 1992 puede deducirse el monto donado como un gasto de la ganancia neta sólo de fuente argentina obtenida en cada año.

Más allá de la letra de la ley, existen dificultades de tipo práctico para obtener las exenciones. Por ejemplo, en relación con el impuesto a las ganancias se tiende a facilitar más su exención a las entidades religiosas, indígenas, cooperadoras escolares y de hospitales y bibliotecas populares. El otorgamiento de la exención se hace por tipo de actividad y no según la envergadura de la OSC. Expertos del sector sostienen que las grandes organizaciones religiosas tienen más facilidad para obtener la exención y durante más tiempo que OSC menores y con menos visibilidad, que deben reiniciar el trámite con más frecuencia incurriendo también en mayores costos.

Con respecto a otros impuestos como el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto al cheque y el impuesto al sellado, las exenciones son muy limitadas. En relación con el IVA, no existe una ley que regule que aquellos que facturan a OSC lo hagan al 50% (10,5%); es importante señalar que esta exención beneficia a algunas empresas comerciales como las de medicina prepaga pero no a las OSC. Sólo se permiten exenciones de IVA de algunos servicios de carácter social (pero que no estén expresamente gravados por la ley correspondiente). Las regulaciones impositivas también limitan las fuentes de ingresos propias de las OSC al gravar las actividades que estas realizan con ese fin (no pueden tener actividades comerciales o industriales y la realización de eventos destinados a recaudar fondos sólo puede aportar un limitado porcentaje del total de ingresos anuales).

Fiscalidad y sociedad civil

Si bien se supone que la AFIP ejecuta las normas generales existentes, en verdad también las crea a través de dictámenes de interpretación, acciones e inacciones. En nombre de la transparencia y de una nueva cultura tributaria, la AFIP exigió en 2005 un reempadronamiento de las OSC para determinar cuáles calificaban efectivamente para recibir las exenciones impositivas correspondientes. Esta política, en principio dirigida a aumentar la transparencia de las OSC, tuvo como corolario la aparente

desaparición de unas 20 000 entidades que no se informaron a tiempo o no contaban con capacidad para llenar los requisitos indispensables de la operatoria.

Por otro lado, desde áreas ejecutivas de la AFIP no hay instrucciones para proceder a la verificación de la situación de las OSC, lo cual termina generando un manto de sospecha sobre las OSC desde todos los organismos de control. Esto se debe a que, para aumentar la capacidad recaudatoria de la agencia, se ha trasladado a inspectores y personal del sector de exenciones al sector de inspecciones comerciales, que son las que más rédito dan al fisco.

Otro aspecto a tener en cuenta es que falta unificación de criterio entre regiones y agencias de la AFIP para definir la operatoria de exenciones. Dependiendo del domicilio declarado por la OSC se pide cierta documentación. También se admiten estatutos de OSC diferentes (algunas agencias permiten incluir en ellos ciertas actividades y no otras). También existe una fenomenal falta de comunicación entre las unidades ejecutoras, lo que genera situaciones que perjudican a las OSC, como retenciones automáticas indebidas de difícil recuperación. Por ejemplo, existe una norma de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que exige de la obligación de presentar declaración jurada para ingresos brutos a las OSC, pero esto no fue informado a la sección de retenciones de la AFIP. Al no presentar las OSC la declaración jurada correspondiente, el Banco Central emite automáticamente instrucción a los bancos para que realicen la retención directa de ingresos brutos; esta es una desatención del propio organismo de administración y control fiscal que perjudica a las OSC, sobre todo a aquellas con escasos recursos financieros.

En resumen, la política impositiva, junto con el monopolio del uso legítimo de la coerción, es una atribución básica del Estado. Como muestra la experiencia de los países desarrollados, las atribuciones en materia fiscal del Estado son fundamentales para la construcción de una democracia de alta calidad. Así vemos que en esos países, aunque con diferencias entre ellos, una política fiscal adecuada fue condición sine qua non para el desarrollo de políticas sociales comprensivas y universalistas que apuntaran a la reducción de la desigualdad social. Asimismo, a través de la política impositiva el Estado puede intervenir en la formación, la promoción y, en el peor de los casos, la desarticulación de las OSC, generando incentivos tanto para la creación de OSC como para motivar a posibles donantes. También puede incrementar la transparencia del sector con regulaciones claras y efectivas.

RÉGIMEN POLÍTICO DEMOCRÁTICO E INSTITUCIONES FORMALES

Defino al régimen político democrático vigente en la Argentina como una democracia delegativa. A principios de la década de 1990, O'Donnell (1994a) caracterizó a algunas de las nuevas democracias de América Latina (incluida la argentina) como *delegativas*. Estas democracias funcionan bajo la premisa de que los presidentes elegidos en elecciones libres y competitivas están autorizados a gobernar el país como mejor les parece. Estos presidentes se ven a sí mismos como la encarnación de la nación y por lo tanto creen estar por encima de los partidos políticos. A su vez, los partidos políticos son vistos como no representativos del conjunto de la ciudadanía, como meras "facciones" que pueden perjudicar el accionar del Poder Ejecutivo. La *accountability* horizontal (el control ejercido por otras instituciones como el Poder Judicial y el Congreso sobre el Ejecutivo) y la vertical-societal (el control que pueden ejercer los ciudadanos, las OSC y los movimientos sociales en consonancia con los medios de comunicación) son percibidas como impedimento a la autoridad delegada al presidente para gobernar. En resumen, la democracia delegativa (DD) es un régimen político caracterizado por presidentes aparentemente omnipotentes, elecciones cuasiplebiscitarias, instituciones democráticas débiles y baja *accountability*. La DD ha viajado exitosamente en el tiempo y en el espacio. Su surgimiento y resurgimiento en países cercanos y distantes respecto de los casos incluidos en la elaboración original (Argentina, Brasil y Perú) es preocupante. Una rápida revisión bibliográfica muestra que desde 1992 Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Filipinas, Kazakstán, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Rusia, Ucrania y Venezuela entre otros países han sido definidos por algunos autores como DD, no sólo a nivel nacional sino también subregional.

La Argentina de hoy no escapa a esta realidad. Explicar el resurgimiento de la DD y su durabilidad en los últimos años en el país requiere de una discusión actualizada de los aspectos centrales que la definen. Entre estos aspectos se encuentra una de las principales preocupaciones de la teoría democrática contemporánea, esto es, la efectividad de los diversos mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) horizontales y verticales y sus efectos sobre la calidad de las instituciones democráticas. Las DD, tanto en su lógica de funcionamiento como en sus dimensiones simbólico-culturales, generan (des)incentivos para el accionar autónomo de las OSC y los movimientos de la sociedad civil. Como ya mencioné, uno de los aspectos centrales de la DD es el avasallamiento de los mecanismos de control o *accountability* tanto horizontales como verticales-sociales. Para ello, estos regímenes políticos intentan coartar con mayor o menor

éxito la efectividad del *derecho al acceso a la información pública*. Sin acceso en tiempo y forma a la información pública, las agencias de control no pueden llevar adelante su gestión. Baste señalar que recientemente, en otro *round* del conflicto entre el Ejecutivo nacional y los organismos de control, la Cámara Federal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo dio lugar a un amparo de la Auditoría General de la Nación (AGN) que depende del Congreso y ordenó a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) entregar 211 expedientes de control de gestión gubernamental correspondientes a 2009.¹²

Así como sin información los organismos de control no pueden llevar adelante su función, tampoco pueden hacerlo las OSC y los movimientos sociales. Esta falta de información afecta tanto a las OSC actuantes en el ámbito específico de la transparencia como a aquellas dedicadas a cuestiones de carácter social, incluido el medio ambiente.

Existen múltiples denuncias por parte de OSC e individuos ante la negativa del Poder Ejecutivo de efectivizar la entrega de información pública en tiempo y forma. Varios pedidos formulados por OSC, académicos y periodistas para acceder a información pública han sido rechazados con el argumento de proteger la integridad de los datos personales. La justicia ha comenzado a intervenir sentando precedentes, aunque queda aún por verse si serán finalmente reconocidos por la administración pública. En un caso iniciado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) para tener acceso a la nómina de los beneficiarios de planes sociales, la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativo Federal sostuvo que no se trata de datos que involucren la seguridad ni que sean susceptibles de afectar la intimidad y el honor de las personas o que pudieren importar una forma de intrusión arbitraria. Este caso se encuentra bajo estudio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En otro caso, iniciado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) para acceder a información sobre distintos subsidios otorgados a entidades sin fines de lucro, el juez de primera instancia Ernesto Marinelli hizo lugar a la demanda y ordenó que el Estado disponga la entrega de la documentación solicitada.¹³

Otro ejemplo clave sobre la falta de información pública en relación con el acceso a los planes sociales otorgados por el Ejecutivo nacional es

¹² *La Nación*, 19/4/2011.

¹³ *La Nación*, 8/4/2011.

la reciente controversia en torno al plan social “Argentina Trabaja”, cuyo objetivo era la creación de 100 000 puestos de trabajo a través de cooperativas que deberían realizar trabajos para municipios y que contaría con una inversión global de 1500 millones de pesos. La falta de información pública en relación con las formas de acceso e implementación del plan promovió la cooptación por parte del Ejecutivo de punteros políticos y la airada protesta de las organizaciones piqueteras excluidas.

La información es un bien público que los gobernantes delegativos niegan sistemáticamente. La falta de acceso a la información tiende a reforzar el rol de las OSC con acceso privilegiado a los centros de poder. Por este acceso privilegiado no puede culparse a las OSC más profesionalizadas: es más bien una resultante de la lógica político-institucional desatada por las DD pero que en definitiva refuerza los clivajes entre actores dentro del campo de la sociedad civil.

Por la misma lógica institucional de la DD de avasallamiento de otras instituciones y violación de los mecanismos de *accountability*, la política del *divide et impera* que utilizan muchos gobiernos en torno a las demandas de la sociedad civil es exacerbada bajo este tipo de régimen político. La *accountability* vertical-societal (Smulovitz y Peruzzotti, 2000), esto es los controles que pueden ejercer los ciudadanos, las OSC y los movimientos sociales en consonancia con los medios de comunicación sobre los poderes de turno, son continuamente deslegitimados por las políticas delegativas del Ejecutivo. Los presidentes delegativos reafirman una visión electoralista de la democracia que niega los aspectos más dinámicos de la representación política; esta no se agota en el momento de las elecciones, sino que continúa *entre* elecciones y es ahí donde la sociedad civil tiene un rol fundamental que cumplir. Si bien las OSC en la Argentina no se arrojan la representación de la sociedad civil en su conjunto, está claro que consideran su participación e incidencia en la gestión pública como un aspecto central del proceso de representación política. Las críticas surgidas al accionar de las OSC con el típico argumento de “nadie las votó” reflejan una visión puramente electoralista de la democracia y una concepción delegativa del régimen político. En la visión delegativa, el proceso de representación política se resume al momento del acto electoral, y *entre* elecciones el mandato del Ejecutivo es entendido como el ejercicio del poder sin concesiones a otras instancias. Peruzzotti (2006) ha argumentado que la representación democrática tiene dos caras. Una son las elecciones como fuente de *accountability* o rendición de cuentas vertical. En su discusión de Manin (1996), Peruzzotti sostiene que deberíamos avanzar más allá de un modelo de representación centrado en las

elecciones y observar la actividad de representación que tiene lugar *entre* elecciones. Peruzzotti entiende la segunda cara de la representación democrática como una compleja serie de interacciones que representados y representantes desarrollan en la esfera pública entre elecciones. Una característica clave de la representatividad no es sólo el momento decisonal-electoral, sino también “los procesos de deliberación y negociación que suceden entre elecciones en el ámbito de la esfera pública” (Peruzzotti, 2006: 19). En este sentido, deberíamos tener en cuenta cómo las diversas formas de organización y participación ciudadana alimentan la dinámica del gobierno representativo. En un contexto de primacía del Ejecutivo, como bien señala Acuña (2010: 4), la sociedad civil termina organizada en torno a influenciar a este poder. Así es como se explica la efectividad de la política del *divide et impera* y la cooptación/participación en políticas públicas de algunas OSC y movimientos en detrimento de otros. Como consecuencia de esa política, los avances en torno a la efectividad de los derechos ciudadanos (civiles, sociales y culturales) son coartados.

Asimismo, en este ambiente de DD y primacía del Ejecutivo muchas iniciativas de la sociedad civil para establecer sinergias más institucionalizadas con el Legislativo nacional permanecen en *stand-by* (por ejemplo el proyecto de creación de la Oficina de Diálogo, Participación y Vinculación Ciudadana con el Congreso de la Nación impulsado por varias OSC). Como señalé más arriba, las innovaciones recientes en cuanto al marco legal se resumen tan sólo en la muy demorada reglamentación de la Ley de Voluntariado (sancionada en 2004) a fines de 2010 que tiende a regular fundamentalmente el empleo voluntario y no otras actividades del sector.

La lógica política institucional de la DD está sustentada también en aspectos simbólico-culturales. Las OSC y los movimientos cuya actividad es promover la transparencia, la *accountability* y el respeto a los derechos de ciudadanía encuentran obstáculos de carácter discursivo-cultural para llevar adelante su tarea. Las prácticas discursivas son un recurso fundamental para el accionar exitoso de las OSC y los movimientos. Es importante señalar que las OSC en la Argentina cuentan en general con el aval de la opinión pública (tabla 8.4).

Tabla 8.4. Percepción de la corrupción en distintas instituciones

Institución	Puntaje
Partidos políticos	4,6
Parlamento/Legislatura	4,6
Policía	4,4
Poder Judicial	4,3
Aduanas	4,2
Registros y permisos	3,8
Servicios públicos	3,7
Empresas privadas	3,7
Impuestos	3,6
Medios de comunicación	3,5
Fuerzas Armadas	3,4
Instituciones sanitarias	3,3
Instituciones educativas	3,1
Instituciones religiosas	3,0
ONG	2,9
Nivel promedio	3,7

Fuente: PNUD-BID-GADIS (2004).

La mayoría de los estudiosos de la sociedad civil argentina concuerdan en que la crisis de representación en el país, agudizada al extremo con la crisis económica de 2001-2002, explica la reciente gran expansión e importancia como actores sociales de las OSC. La pérdida de legitimidad de los partidos políticos y de los representantes democráticamente elegidos está en la raíz de la nueva legitimidad, la representatividad y la buena imagen de las que en general gozan las OSC. En el contexto del “Que se vayan todos” (eslogan usado por la ciudadanía en contra del Ejecutivo y el Legislativo durante la crisis de 2001-2002), las OSC devinieron en su momento en sustituto funcional de las instituciones democráticas representativas. Es así que todas las encuestas consultadas otorgan un gran nivel de aceptación de las OSC por la opinión pública.

Ni las OSC que se dedican a la implementación de proyectos sociales ni las dedicadas al *advocacy* utilizan un discurso totalizante. No existe un discurso sobre “la sociedad civil” o “el tercer sector” o “las ONG”. Con diferencias en los márgenes, las OSC han adoptado un *lenguaje de derechos*; esto es, un lenguaje que reivindica derechos de la ciudadanía, ya sea a tener empleo, servicios sociales y una vida digna, como asimismo a acceder a la información pública o a la seguridad ciudadana.¹⁴ En términos generales, un discurso de autorrepresentación basado en el lenguaje de derechos contribuye positivamente a crear un ambiente favorable a la vigencia del Estado de derecho y al cumplimiento de la ley. También indica el reconocimiento de la supremacía del régimen democrático como forma de gobierno y el respeto a la representatividad de las instituciones políticas que contiene. Sin embargo, también es cierto que este lenguaje de derechos no coincide con la difusión de ciertas creencias delegativas entre la población en general, como sugieren algunas encuestas de opinión pública.¹⁵

INSTITUCIONES INFORMALES:

CLIENTELISMO COMO (DES)INCENTIVO PARA LA ACCIÓN COLECTIVA DE LAS OSC

Tanto las instituciones informales como las formales moldean la forma en la que funciona la democracia. Adopto en este texto la definición de “institución informal” de Helmke y Levitsky (2006: 5), quienes la caracterizan como “las reglas compartidas socialmente, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y efectivizadas fuera de los canales oficialmente estipulados” (mi traducción). El clientelismo, en su calidad de institución informal, afecta profundamente y de manera negativa la institucionalidad democrática, tanto a los ciudadanos en su calidad de votantes como a las organizaciones de la sociedad civil. En las últimas décadas, el estudio del clientelismo político ha ganado renovada atención en muchos países de América Latina y, por cierto, también en la Argentina. Si bien

14 Para una discusión sobre el lenguaje de derechos en la sociedad civil argentina, véase Smulovitz (2007).

15 Existen algunos datos de encuesta preocupantes al respecto. En 2003 Latino-barómetro consultó sobre el tema preguntando: ¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? “Más que partidos políticos y Congreso, lo que nos hace falta es un líder decidido que se ponga a resolver los problemas”. Un significativo 69% de los argentinos entrevistados respondió estar de acuerdo.

las relaciones patrón-cliente han sido endémicas en la vida política de la región, desde la transición a la democracia parecen haberse expandido y consolidado. Algunos autores se han referido a esta paradoja: la democratización de las instituciones políticas formales en América Latina ha llegado de la mano de la expansión y el fortalecimiento de instituciones informales como el clientelismo (O'Donnell, 1995; Helmke y Levitsky, 2006). Hoy, gracias a numerosos trabajos de campo, tenemos un mejor conocimiento de la lógica interna y las complejidades del clientelismo político. Por ejemplo, hay evidencia empírica de que los partidos y candidatos asiduamente canalizan recursos públicos para movilizar apoyo electoral (Auyero, 2000; Díaz Cayeros, Estévez y Magaloni, 2003; Levitsky, 2003). También hay evidencia de que no todos los partidos políticos se benefician en igual grado de las prácticas clientelistas (Calvo y Murillo, 2004), así como también que los ciudadanos pobres en lugar de los ricos son el objetivo principal de estas prácticas (Brusco y otros, 2004). Más allá de algunas diferencias de enfoque, estos estudios definen al clientelismo como una estrategia de movilización electoral y a los ciudadanos como simples votantes. Sin embargo, el clientelismo no sólo afecta a los ciudadanos como actores individuales al votar en elecciones.

Sin duda, votar es un derecho básico de la ciudadanía, pero es sólo uno entre muchos. Existen otros derechos ciudadanos fundamentales, sin los cuales la misma efectividad del voto está en riesgo. Aun una estrecha (procedural) definición de la democracia necesita incluir otros derechos, como los derechos a la asociación autónoma de los ciudadanos y a la libertad de expresión. Estos derechos son algunas de las "libertades circundantes" del régimen político, sin las cuales el acto de votar carece de sentido (O'Donnell, 2004). En particular, como Fox (1994) argumenta en su trabajo sobre la sociedad civil en México, la efectividad de la asociación autónoma es de mayor importancia para los miembros marginados de la sociedad, quienes prácticamente tienen sólo este recurso para hacer oír su voz en el proceso político. Como afirma Gutmann (1998: 3): "Sin el acceso a una asociación que esté dispuesta y sea capaz de hablar por nuestras opiniones y valores, tenemos una muy limitada capacidad para ser oídos por mucha otra gente o para influir en el proceso político, a menos que resulte que seamos ricos o famosos".

En este sentido, las prácticas clientelares de los funcionarios del Estado, los líderes políticos y los punteros partidarios interfieren con el derecho a la asociación autónoma de todos los ciudadanos, pero en especial con el de los ciudadanos pobres, y les impide la organización y acción colectiva por medio de: primero, la coacción y/o cooptación de líderes

y activistas populares; segundo, la creación de incentivos para la competencia suma-cero entre organizaciones populares en un contexto de recursos escasos, y tercero, generando *desconfianza* entre los mismos ciudadanos pobres a través de la comúnmente percibida desigualdad en la distribución de recompensas clientelísticas (algunos obtienen algo, otros nada) (Ippolito-O'Donnell, 2008). El miedo a la pérdida de ventajas materiales, la poca cooperación entre las organizaciones y la desconfianza interpersonal se refuerzan mutuamente y entorpecen la acción colectiva. El clientelismo es, en definitiva, la política del miedo.

Es sobre todo patente al nivel local que las máquinas políticas partidarias crean una estructura de incentivos negativos para la asociación autónoma y la acción colectiva. Es una experiencia común en la mayor parte de los países de América Latina, incluida la Argentina, que para convertirse en candidato se debe primero ganar las elecciones internas del partido. Esto se concreta principalmente creando un electorado leal en los vecindarios mediante la promesa de distribuir recompensas clientelísticas. Las máquinas políticas operan no sólo mediante el intercambio de servicios por votos en las elecciones generales sino también, y quizás más importante, en las elecciones internas partidarias. Distritos o vecindarios leales dan ventaja a líderes partidarios para convertirse en candidatos y evitar (si es posible) la competición partidaria interna, así como para acceder a recursos estatales o partidarios. En este esquema juegan un papel importante las asociaciones vecinales condescendientes, no sólo como beneficiarias sino también como ejes de una red de distribución de recompensas clientelísticas. En este contexto, cualquier expansión de participación autónoma a nivel local por una OSC es percibida como un riesgo que puede dañar las oportunidades de los políticos locales para convertirse en candidatos. Esta situación implica que, mientras a nivel nacional las elecciones tienden a reforzar la mayoría de las veces la legitimidad de la democracia como régimen político, a nivel local se desatan prácticas antidemocráticas y clientelísticas que afectan adversamente la autonomía y las capacidades organizacionales del ciudadano pobre. Esta misma lógica opera aun cuando no se celebren elecciones internas, ya que se utilizan los mismos mecanismos para demostrar el poder de movilización de algunos punteros, quienes así consiguen lugares en las listas de candidatos decididas por los líderes partidarios.

La distribución de los planes sociales implementados a partir de los años noventa está plagada de denuncias sobre clientelismo y corrupción restándole efectividad al objetivo final para el cual fueron diseñados,

esto es, la reducción de la pobreza y la desigualdad social (Gruenberg y Pereyra Iraola, 2009). En este contexto es interesante señalar una experiencia de política pública implementada con la intención de evitar precisamente que las redes clientelares se apoderaran de los recursos estatales, en este caso planes sociales para desempleados. Durante el gobierno de la Alianza (1999-2001) se introdujeron cambios en la forma de implementación de las políticas sociales focalizadas con el objetivo de desarticular la red clientelar de distribución de esos planes, consolidada durante la presidencia de Carlos Menem. El gobierno de Fernando de la Rúa obligó a las organizaciones piqueteras a legalizar sus asociaciones (obtener personería jurídica) y, a partir de ello, las autorizó a tener acceso directo al control, la organización y la administración de los planes de desempleados. Como consecuencia de este cambio de implementación de política pública que tenía por objetivo una mayor participación de las organizaciones piqueteras para disminuir el rol de los punteros allegados al peronismo, aumentó notablemente la autonomía y el poder de estas frente al gobierno (Burdman, 2002; Giraudy, 2007).

Cabe señalar que la protesta y movilización de las organizaciones piqueteras contribuyeron también en parte a la expansión del movimiento y a la entrega de más planes sociales (Garay, 2007). En verdad, como muestra la experiencia histórica, la participación de carácter contencioso –es decir, aquella que implica un desafío a la autoridad competente y que exige una respuesta adecuada– ha estado en la base de la mayoría de los procesos de democratización (Tilly, 2004). Pero fue sin duda el cambio en algunos aspectos de implementación de políticas públicas lo que llevó a la *expansión con autonomía* de las organizaciones piqueteras. Esta autonomía ha sido combatida desde 2003 mediante la consolidación de redes clientelares y el uso de la estrategia del *divide et impera*, impidiendo así la posibilidad de transformar una política social focalizada en una de derecho ciudadano.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Luego de décadas de apostar a la sociedad civil como motor de la democratización y el desarrollo económico y social, desde varios ámbitos (académico, político y gubernamental) y a la luz de la crisis económica mundial ha resurgido con fuerza la idea de que un Estado más capaz e interventor debe ponerse al frente de esas tareas. En verdad, los su-

puestos que demonizaban al Estado en relación con el crecimiento económico han mostrado su falsedad. Esta es una verdad con la que sólo podemos estar de acuerdo. Sin embargo, este resurgir del Estado está siendo acompañado por una crítica sustantiva al rol de la sociedad civil en su conjunto, en particular dirigida al accionar de las OSC. Como ha señalado Acuña (2007b), la sociedad civil no debe ser pensada como sinónimo de todo lo bueno y lo bello. Hay múltiples ejemplos que muestran OSC con valores y prácticas que distan mucho de ser democráticos y progresistas. En todo el mundo, y la Argentina no es una excepción, desde los grupos mafiosos hasta los *skinheads*, hay una plétora de OSC indeseables. Sin ir más lejos, el 17 de mayo de 2009 miembros de una OSC de origen piquetero (Movimiento Teresa Rodríguez [MTR]), atacaron con consignas antisemitas el acto de celebración del 61º aniversario de la creación del Estado de Israel en la ciudad de Buenos Aires. El MTR tiene entre sus funciones la administración de planes sociales otorgados vía el gobierno nacional y provincial (de Buenos Aires). Según información periodística (la única disponible al respecto), el MTR administra un total de 800 planes sociales denominados “Planes Trabajar”.¹⁶ Como vemos, una OSC dedicada supuestamente a la gestión social manifiesta violentos componentes autoritarios y discriminatorios.¹⁷

Sin recurrir a casos tan extremos como este, es cierto también que el funcionamiento interno de muchas OSC que dicen promover los derechos ciudadanos no es para nada democrático. Armony (2004) muestra justamente este fenómeno en relación con OSC dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos en la Argentina. De acuerdo con la investigación llevada adelante por este autor, muchas OSC dedicadas al *advocacy* no tienen un funcionamiento interno democrático y sus estrategias de acción para avanzar con sus respectivas agendas distan mucho de generar cooperación y solidaridad. En resumen, no pocas OSC impulsan la democratización por medios no democráticos. A esto se suma lo que llamo *paradojas de la rendición de cuentas*: si bien es en el ámbito de la rendición de cuentas y la transparencia donde las OSC tienen un perfil alto, la rendición de cuentas y la transparencia no siempre constituyen una característica central del funcionamiento *interno* de las OSC. Aquí de nuevo se hace presente la desigualdad entre las OSC ricas

¹⁶ *Clarín*, 18/5/2009.

¹⁷ Al respecto es conveniente recordar que el art. 213 bis del Código Penal sanciona con prisión a aquellos miembros de organizaciones que “quieran imponer sus ideas por la fuerza”.

y altamente profesionalizadas y las que no lo son. Las altamente profesionalizadas están mejor capacitadas para llevar adelante la rendición de cuentas, ya sea a los donantes o a sus beneficiarios directos o indirectos. Esto no significa necesariamente que lo hagan, pero están mejor capacitadas para ello. Es por esto que los donantes tienden a reforzar la desigualdad entre las OSC, ya que prefieren apoyar a las que pueden “rendir cuentas”.

Uno de los aspectos mencionados por miembros de las OSC más pobres es precisamente la dificultad en llevar adelante los trámites referidos a la rendición de cuentas. Las OSC ricas, en cambio, pueden recurrir incluso a auditorías externas. Esto no implica total transparencia, ya que estas OSC no siempre indican los montos exactos recibidos ni su asignación específica a proyectos y/o actividades. Por ejemplo, revisando los informes de las principales OSC dedicadas a *advocacy* disponibles en sus páginas web, en muchos casos no es posible acceder exactamente a los montos recibidos/asignados de acuerdo con los proyectos emprendidos.

Un trabajo reciente sobre transparencia y rendición de cuentas dentro de las OSC en América Latina (Cruz y Pousadela, 2008) sostiene la falta de un ambiente general propicio a la *accountability*, lo cual también afecta negativamente al mundo de las OSC. Específicamente, en la Argentina, aunque las OSC manifiestan interés tanto estratégico como simbólico en llevar adelante procesos de rendición de cuentas exhaustivos, este no es un ítem prioritario en sus agendas (Marsal y Blanco Toth, 2007).

Asimismo, como comenté en secciones anteriores, la AFIP, con sus acciones e inacciones, fomenta la falta de transparencia y consolida el manto de desconfianza desde varias agencias del Estado hacia las OSC.

Es importante recalcar que la sociedad civil no opera en el vacío sino en un contexto político, social, cultural y económico determinado. En un contexto de alta corrupción, falta de transparencia, clientelismo y personalismo delegativo como el argentino, es de esperarse que las OSC se vean afectadas por estas tendencias. A estos argumentos críticos en torno al funcionamiento de las OSC se vincula la ya mencionada desigualdad entre ellas y su alta dependencia de los donantes de carácter público y privado debido a los escasos y poco diversificados recursos disponibles. La corrupción y el clientelismo han sido señalados como más factibles de ser encontrados en el accionar de aquellas OSC que se dedican a proveer, distribuir o monitorear la gestión de bienes tangibles. Sin embargo, también es verdad que

las OSC que se dedican al *advocacy* pueden incurrir en esas mismas prácticas.

En resumen, las OSC actúan en un medio ambiente de darwinismo social, donde las relaciones personalistas con fundaciones y funcionarios del Estado proclives a financiar proyectos que dan “buena imagen” son significativas. En un contexto de recursos escasos, las OSC entran en una competencia de mercado con riesgo de transformarse en las ya mencionadas OSC supermercadistas. Esto da por tierra, en cierta medida, con la autonomía que en teoría persiguen las OSC en relación con sus agendas.

No hay duda de que las críticas sobre la existencia de componentes negativos dentro de la sociedad civil son válidas. No todas las OSC en la Argentina promueven valores democráticos y no todas apuntan con su accionar a mejorar la calidad de la democracia o un desarrollo equitativo y sustentable. También es cierto, como mencioné, que, en un contexto de alta corrupción, clientelismo y personalismo, las OSC en muchos casos no escapan a esas tendencias. Pero frente a esta realidad es importante plantear un contrafactual: ¿cómo sería la calidad de la democracia en la Argentina sin la proliferación de OSC que hoy se registra? Para la teoría democrática, la pluralidad y la diversidad social que traen aparejadas el crecimiento y la diversificación de las OSC son, en última instancia, características positivas para el florecimiento de una democracia de mejor calidad. En definitiva, lo que está en juego es la creación de una “sociedad abierta”, que es a su vez condición necesaria para una democracia de alta calidad (Méndez, 2004). Como sugerí anteriormente, las OSC son contexto-dependientes. Los defectos que atribuimos a las OSC en la Argentina también están presentes en otras dimensiones de la vida democrática del país, incluyendo por cierto al Estado y a otros cuerpos representativos. Sin embargo, la gran proliferación y diversidad actual de las OSC es básicamente un aspecto positivo para la vida democrática y tiene la potencialidad de ser un antídoto contra las reversiones autoritarias y un agente activo para el mejoramiento de la calidad de la democracia.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SOCIEDAD CIVIL

Según el informe de Freedom House de 2009, los dos aspectos básicos que dan prueba fehaciente del retroceso en derechos políticos y civiles en

Rusia, Paquistán, Kenia, Nigeria y Venezuela son los ataques sostenidos a la libertad de asociación y de expresión. En estos países los regímenes de turno se dedican sistemáticamente a reprimir, cooptar y/o manipular las expresiones autónomas de la sociedad civil, incluida la prensa. Esto es sin duda un llamado de atención. A pesar de los argumentos en contra que puedan hacerse sobre la sociedad civil, la advertencia de Freedom House tiene que dejar en claro que, así como no toda la sociedad civil es buena, no todo lo que viene del Estado lo es.

Si bien, como señala Leiras (2007a), no hay una teoría general sobre la incidencia política de las OSC, podemos afirmar que, en relación con la agenda pública, esa incidencia en general es limitada. Sin movilización de la ciudadanía en un número significativo sobre la base de los temas planteados por las OSC, estas se transforman en un insumo de los medios de comunicación. Entrevistas con periodistas de los medios nacionales revelan que las OSC no son un poder fáctico y que su capacidad de establecer temas en la agenda dependen de la coyuntura política y de la propia agenda de los medios, no al revés.¹⁸ Existe una asociación difusa entre los medios y las OSC, donde la iniciativa suelen tenerla los medios. Estos pueden por sí solos influir sobre la agenda pública, no así las OSC, a menos que consigan una amplia movilización de la ciudadanía por alguna cuestión puntual.¹⁹

A pesar de las múltiples cooptaciones que ejercen los poderes ejecutivos en todos los niveles (nacional, provincial y municipal), existen sinergias productivas entre gobierno-Estado-sociedad civil. Esto se registra entre algunas OSC y sectores de la burocracia estatal más comprometidos con el proceso de democratización. En este sentido, es a nivel local donde se registran los ejemplos más autónomos y positivos. Estos ejemplos siempre implican la formación de algún tipo de red en la que se vinculan los actores del gobierno, las OSC y los ciudadanos movilizados.

18 Al respecto, véase la pertinente investigación de Periodismo Social para el período 2005-2006, que revela que sólo el 7% de los contenidos que los diarios publican en el cuerpo central tiene como fuente a las OSC.

19 Un ejemplo ilustrativo es la epidemia de dengue que se desató en el país en marzo de 2009. La OSC Red Solidaria, una organización con alto prestigio y con llegada a los medios, ya había advertido en el verano de 2007 en un programa de TV por cable sobre la necesidad urgente de tomar medidas preventivas. Sin embargo, este no fue un tema prioritario para los medios hasta que estalló la epidemia. De alguna manera, lo mismo sucede con las OSC dedicadas al medioambiente, en especial las que denuncian la minería a cielo abierto.

¿Cómo promover entonces el accionar de las OSC y los movimientos? Hay tres cuestiones centrales que pueden generar una agenda de transformación de la sociedad civil. Primero, cómo asegurar que las OSC no sean utilizadas como mecanismos de canalización de recursos públicos con objetivos de corrupción o malversación; segundo, cómo forjar relaciones virtuosas y mejorar las existentes entre las OSC y el sistema político representativo; y tercero, cuáles son los desafíos de una legalidad para las OSC que asegure su autonomía y transparencia. Las tres cuestiones a mi entender apuntan a fortalecer a las OSC en su institucionalidad. En relación con el primer punto, es importante señalar que las OSC pueden ser mecanismos de canalización de recursos, tanto públicos como privados, con objetivos de corrupción o malversación. Es fundamental por ello la consolidación de una *política impositiva efectiva y transparente* hacia las OSC. El reempadronamiento exigido por la AFIP en 2005 pudo haber sido una iniciativa positiva en esa dirección. Sin embargo, como ya mencioné, careció de la difusión e instrumentación adecuada. La formación de OSC para la canalización de fondos mal habidos proviene tanto del sector público como del privado y por ello no sólo requiere una política fiscal sino también una política de Estado que estimule al sector y a la vez promueva su transparencia. Hay que recordar que, históricamente, los Estados fuertes imbuidos de principios democráticos han generado legislación tendiente a construir sociedades civiles fuertes y democráticas. Aquí hay un déficit del Estado de derecho que no es responsabilidad de las OSC. Sin embargo, cabe destacar que en la Argentina las OSC no han generado un frente común en pos de ese marco legal. En un nivel menor de abstracción, las *políticas sociales más universalistas* serían un coadyuvante para generar una sociedad civil más transparente y menos cautiva del Estado y del mercado. Universalismo y Estado de derecho, junto con una política fiscal progresista, son condiciones necesarias para una sociedad civil vibrante y transparente.

En cuanto a cómo mejorar las relaciones entre las OSC y el sistema político en la coyuntura actual de la Argentina, esto implica la difícil tarea de lograr lo que Evans (1997) acuñó como “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*). Avanzar en círculos virtuosos entre sociedad civil y sistema político representativo implica fomentar vínculos claros y constructivos entre las OSC (y los movimientos) y algunos segmentos del Estado y/o el sistema representativo, en especial poderes ejecutivos y legislaturas municipales. En cuanto a los desafíos de reglamentación para asegurar transparencia y autonomía en relación con las OSC, hace falta

un marco legal más comprensivo y *aggiornado* que contemple la situación de las OSC de menor envergadura.

Vuelvo al argumento de Tocqueville: las instituciones de la democracia constitucional no son suficientes para hacer frente a la posible tiranía del Estado. A pesar de las dificultades, sigue siendo la sociedad civil, y con ella las OSC, la garantía de un sistema democrático que no sucumbe a las tentaciones autoritarias del poder. Corremos el riesgo de rendirnos a la sospecha de Madison y Rousseau sobre las asociaciones como la base social del faccionalismo. A pesar de las dificultades, la breve historia de la sociedad civil en la Argentina en los últimos treinta años muestra lo contrario. La reivindicación actual del Estado como casi exclusivo agente económico y social encierra el peligro de asignar un rol residual a la sociedad civil. Esto debe ser una señal de alarma no sólo para las OSC sino también para cualquier ciudadana/o altamente comprometida/o con la expansión de la democracia y la equidad social.

Referencias bibliográficas

Abal Medina, P. y N. Menéndez (2011), *Colectivos resistentes. Procesos de politización de trabajadores en la Argentina reciente*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Acemoglu, D. y J. Robinson (2012), *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nueva York, Crown Business.

Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development. An Empirical Investigation", *The American Economic Review*, 9(5): 1369-1401.

Acuña, C. H. (1995a), "Introducción. La nueva matriz política argentina", en C. H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.

— (1995b), "Política y economía en la Argentina de los 90: o por qué el futuro ya no es lo que era", en C. H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.

— (1997), "¿Racionalidad política *versus* racionalidad económica? Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y método del análisis político", *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1: 31-55.

— (2001), "Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy", *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n° 19.

— (2006), "Transitional Justice in Argentina and Chile: A Never Ending Story?", en J. Elster, *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, Cambridge - Nueva York, Cambridge University Press, pp. 206-238.

— (2007a), "Crisis de representación, reforma política y políticas públicas: notas para estructurar un debate estratégico adormecido", manuscrito, Buenos Aires, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de San Andrés.

— (2007b), "Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades", en C. H. Acuña y A. Vacchieri (comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 191-220.

- (2008), “La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)”, *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n° 40.
- (2010), “Un marco analítico para explicar la lógica político-institucional de la Argentina”, trabajo presentado en el Taller de apoyo al proyecto de investigación “Instituciones y Actores de la Política Argentina”, UdeSA-OSDE, Buenos Aires, noviembre.
- (comp.) (2013), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI - Fundación OSDE.
- (comp.) (2014a, en prensa), *Dilemas del Estado argentino. La factura de las políticas internacionales, económicas y de infraestructura* (título tentativo), Buenos Aires, Siglo XXI - Fundación OSDE.
- (comp.) (2014b, en prensa), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI - Fundación OSDE.

Acuña, C. H. y A. Vacchieri (comps.) (2007), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Acuña, C. H. y F. Repetto (2009), “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, en F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México, Porrúa - EGAP - CERALE, pp. 97-143.

Acuña, C. H. y L. Bulit Goñi (comps.) (2010), *Las políticas de inclusión de personas con discapacidad en la Argentina: El desafío de hacer realidad derechos*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Acuña, C. H. y M. Tomassi (2000), “Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America”, en *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*, New Haven, The Yale Center for International and Area Studies, Working Papers Series, pp. 357-400.

Acuña, C. H., E. Jelín y G. Kessler (orgs.) (2006), *Políticas sociales y acción local. 10 estudios de caso*, Buenos Aires, IDES.

Aguilar Rivera, J. A. (2000), *En pos de la quimera: reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, FCE.

Alcañiz, I. y T. Hellwig (2011), “Who’s to Blame? The Distribution of Responsibility in Developing Democracies”, *British Journal of Political Science*, 41 (02): 389-411.

- Alemán, E. y E. Calvo (2010), "Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President", *Comparative Political Studies*, 43(4): 511-534.
- Alemán, E. y G. Tsebelis (2005), "The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America", *Latin American Research Review*, 40(2): 3-26.
- Alessandro, M. y A. Gilio (2010), "Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)", *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n° 48.
- Alonso, G. (2009), "Sociedad civil y políticas sociales: El caso argentino en los años recientes", en C. J. Arnson, A. C. Armony, C. Smulovitz, G. Chillier, E. Peruzzotti y G. Cohen (comps.), *La "nueva izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, disponible en <www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Nueva%20Izquierda%20Enero%2020091.pdf>.
- Alonso, P. (2003), "La política y sus laberintos: el Partido Autonomista Nacional entre 1880 y 1886", en H. Sábato y A. Lettieri, *La vida política en la Argentina del siglo XIX: armas, votos y voces*, Buenos Aires, FCE, pp. 277-292.
- Ames, B. (2000), *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Amorim, N., O. Gary Cox y otros (2003), "Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-1998", *World Politics*, 55: 550-578.
- Ansolabehere, S., J. M. Snyder (Jr.) y otros (2003), "Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?", *The American Political Science Review*, 97(3): 471-481.
- Arboleya, G. y P. M. Gecik (2008), *Guía para realizar donaciones. Aspectos impositivos y administrativos*, Buenos Aires, UDESA.
- Ardanaz, M., M. Leiras y otros (2010), "The politics of federalism in Argentina and its effects on governance and accountability", manuscrito, Buenos Aires, Universidad de San Andrés (de publicación esperada en *World Development*, 2013).
- Armony, A. (2004), *The Dubious Link. Civic Engagement and Democratization*, Stanford, Stanford University Press.

- Argersinger, Peter H. (1980), “‘A Place on the Ballot’: Fusion Politics and Antifusion Laws”, *The American Historical Review*, vol. 85, n° 2 (abril), pp. 287-306.
- Arrow, K. (1976), *Essays in the Theory of Risk-Bearing*, Ámsterdam - Nueva York, North-Holland.
- (1985), “The economics of agency”, en J. Pratt y R. Zeckhauser (comps.), *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, Harvard Business School Press, pp. 37-51.
- Auyero, J. (2000), *Poor People’s Politics, Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Duke, Duke University Press
- (2001), *La política de los pobres*, Buenos Aires, Manantial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006), *The Politics of Policies. The Role of the Political Process in Successful Public Policies, Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean. 2006 Report*, Washington, DC, IADB.
- Bates, R. (1997), “Area Studies and Political Science: Rupture and Possible Synthesis”, *Africa Today*, 44(2) (abril-junio): 123-131.
- Bauman, Z. (2004), *La sociedad sitiada*, Buenos Aires, FCE.
- Bednar, J. (2005), *Key Concepts for the Robust Federation*, Michigan, University of Michigan.
- Bednar, J. y W. N. Eskridge (Jr.) y otros (2001), “A political theory of federalism”, en J. Ferejohn, J. N. Rakove y J. Rile, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 223-270.
- Benes, E. y B. Fernández Milmanda (en prensa), “El nuevo liderazgo sindical en la Argentina pos-neoliberal: el caso de la Federación de Trabajadores Camioneros”, *Desarrollo Económico*.
- Benton, A. (2003), “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, *Política y Gobierno*, X(1): 103-137.
- (2008), “What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina”, *Publius*, 39(4): 651-676.
- Beramendi, P. (2007a), “Federalism”, en C. Boix y S. Strokes, *Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 752-781.
- (2007b), “Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity”, *International Organization*, 61(4): 783-820.

- Beramendi, P. y A. Díaz Cayeros (2006), *Distributive Tensions in Developing Federations*, Filadelfia, 102nd Meeting of the American Political Science Association, 31 de agosto-3 de septiembre.
- Beverly S. (2003), *Forces of Labor*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bonvecchi, A. (s.f.), "Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión. Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales", CIPOL, disponible en <www.cipol.org/pdfs/Bonvecchi.pdf>.
- Bonvecchi, A. y G. Lodola (2011), "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", *Publius*, 41 (2): 179-206.
- Bonvecchi, A. y J. Zelaznik (2010), "Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999-2007)", ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, Toronto.
- Bosch, B. (2000), "La organización constitucional de la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires (1852-1861)", *Nueva historia de la Nación Argentina (1810-c.1914)*, A. N. d. l. *Historia*, 4: 427-452.
- Botana, N. (1994), *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Böhmer, M. (2006), "Reforma al Consejo de la Magistratura: un nuevo paso hacia la concentración de poder y un traspie para la garantía de los derechos individuales y colectivos", *Documento de Políticas Públicas*, CIPPEC (enero).
- (2008), "Préstamos y adquisiciones. La utilización del derecho extranjero como una estrategia de creación de autoridad democrática y constitucional", en R. Gargarella, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot [ed. inglesa: "The Use of Foreign Law as a Strategy to Build Constitutional and Democratic Authority", *Revista Jurídica Universidad de Puerto Rico*, vol. 77, n° 2, 2008, p. 411].
- Brady, H. y D. Collier (comps.) (2004), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Brusco, V., M. Nazareno y S. Stokes (2004), "Vote Buying in Argentina", *Latin American Research Review*, vol. 39, 2: 66-88.

- Burdman, J. (2002), "Origen y evolución de los 'piqueteros'", Centro de Estudios Nueva Mayoría, disponible en <www.nuevamayoria.com>.
- Burgess, K. y S. Levitsky (2003), "Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela", *Comparative Political Studies*, 36(8): 859-880.
- Calvo, E. y A. Tow (2009), "En el cajón del presidente: autoridad política y productividad en el Congreso argentino", *Desarrollo Económico*, 49(195): 451-478.
- Calvo, E. e I. Sagarzazu (2011), "Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control", *American Journal of Political Science*, 55(1): 1-15.
- Calvo, E. y J. Abal Medina (h.) (comps.) (2001), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- Calvo, E. y J. P. Micozzi (2005), "The Governor's Backyard: a Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races", *Journal of Politics*, 67(4): 1323-1335.
- Calvo, E. y M. Escolar (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo - Pent.
- Calvo, E. y M. V. Murillo (2004), "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science*, 48(4): 742-757.
- Campbell, J. L. y O. K. Pedersen (eds.) (2001), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- Candy, L. (2011), "Ten Years of Fragile States: What Have We Learned?", *Policy Paper, Global Views*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Cardoso, F. H., y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Carey, J. (2007), "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", *American Journal of Political Science*, 51(1): 92-107.

- Carothers, T. (1999), *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Castroff, C. y M. V. Sarjanovich (2006), “La ley de Wagner y el efecto Baumol: Un análisis para las provincias argentinas”, trabajo presentado en la Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2008-2009a), “Reporte país: Argentina”, *Reporte de la Justicia Cuarta Edición (2008-2009)*, disponible en <www.cejamericas.org/reportes/2008-2009/muestra_pais3d6de.html?idioma=espanol&pais=ARGENTIN&tipereporte=REPORTE4&seccion=0>.
- (2008-2009b): “Indicadores cualitativos”, *Reporte de la Justicia, Cuarta Edición (2008-2009)*, disponible en <www.cejamericas.org/reportes/2008-2009/muestra_seccion3e2b5.html?idioma=espanol&capitulo=ACERCADE&tipereporte=REPORTE4&seccion=IPPJ>.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (2002), *Directorio legislativo 2002-2003*, disponible en <www.cippec.org>.
- (2004a), *Directorio legislativo 2004*, disponible en <www.cippec.org>.
- (2004b), “Relevamiento de necesidades jurídicas insatisfechas, 2004”, disponible en <www.cippec.org>.
- (2011), “Memo para el futuro presidente/a y sus ministros: Jefatura de Gabinete”, Buenos Aires.
- Cheibub, J. A., A. Przeworski y otros (2004), “Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, 34(4): 565-587.
- Cheresky, I. (comp.) (2007), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cheresky, I. y J. M. Blanquer (comps.) (2004), *¿Qué cambió en la política argentina?*, Buenos Aires, Prometeo.
- Chiappe, M. (2011), “La conflictividad laboral entre los docentes públicos provinciales 2006-2010”, tesis de grado, Maestría en Políticas Públicas, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Chiara, M. y M. M. de Virgilio (orgs.) (2005), *Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, UNGS - Prometeo.

- Chiaromonte, J. C. (1993), "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México - Brasil - Argentina*, México, El Colegio de México - Fideicomiso de Historia de las Américas - FCE.
- (1997), *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la nación argentina: 1880-1846*, Buenos Aires, Compañía Espasa Calpe Argentina.
- Chiaromonte, J. C. y M. Ternavasio (1997), "Procesos electorales y cultura política: Buenos Aires 1810-1850", *Revista de Divulgación Científica y Tecnológica de la Asociación Ciencia Hoy*, 5(30): 1-12.
- Chub, J. E. y P. E. Peterson (1989), "American Political Institutions and the Problem of Governance", en J. E. Chub y P. E. Peterson (comps.), *Can Government Govern?*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- CIVICUS-GADIS (2006), *La sociedad civil por dentro: tiempo de crisis, tiempo de oportunidades. Índice Cívico de la sociedad civil argentina (2004-2005)*, Buenos Aires, Civicus - Gadis.
- Collier, R.B. y D. Collier (1979), "Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism", *American Political Science Review*, vol. 73.
- (1991), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Connolly, W. (1972), "On Interests in Politics", *Politics and Society*, 2(4), septiembre.
- Corporación Latinobarómetro (2011), *Informe 2011*, disponible en <www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, t. 312, vol. 2, pp. 2192-2213, Buenos Aires, Secretaría de Jurisprudencia del Tribunal.
- , *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, t. 319, vol. 2, pp. 1645-1650, Buenos Aires, Secretaría de Jurisprudencia del Tribunal.
- Coutiño, M. E. (2007-2008), "Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina", *Revista Colección*, 18-19: 17-47.
- Cox, G. W. (2006), "The Organization of Democratic Legislatures", en B. Weingast y D. Wittman, *Oxford Handbook of Political Economy*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 141-161.

- Cox, G. W. y M. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- (2005), *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge - Nueva York, Cambridge University Press.
- Cruz, A. e I. Pousadela (comps.) (2008), *Ver a través. Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*, Montevideo, ICD.
- Dakolias, M. y L. Sprovieri (2002), *Argentina: evaluación del sector jurídico y judicial*, Washington, DC, Banco Mundial, 70, disponible en <siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/argentina-spanish-final.pdf>.
- Daughters, R. y L. Harper (2007), “Fiscal and Political Decentralization Reforms”, en Lora, E., *The State of State Reform in Latin America*, Nueva York, Inter American Development Bank - Stanford University Press, pp. 213-261.
- De Imaz, J. L. (1964), *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba.
- De Luca, M., M. Jones y otros (2002), “Back-Rooms or Ballot Boxes: Candidate Nomination in Argentina”, *Comparative Political Studies*, 35 (4): 413-436.
- De Piero, S. (2010), “Análisis de algunos casos de programas de participación ciudadana en la administración pública nacional”, *Documento de Trabajo*, n° 8, Buenos Aires, Dirección de Investigaciones, INAP.
- De Tocqueville, A. (1961), *Democracy in America*, vols. I y II, Nueva York, Schoken Books.
- Delamata, G. (2004a), *Los barrios desbordados*, Buenos Aires, Eudeba.
- (2004b), “The Organizations of Unemployed Workers in Greater Buenos Aires”, *Working Paper*, n° 8 (marzo), Berkeley, University of California, Center for Latin American Studies.
- Díaz Cayeros, A., F. Estévez y B. Magaloni (2003), “From Clientelism to Entitlements: The Politics of Social Transfers in México, 1989-2006”, chapter for discussion at the Comparative Politics Workshop, California, UCLA.
- Diermeier, D. y R. Vlaicu (2011), “Executive Control and Legislative Success”, *The Review of Economic Studies*, 78 (3): 846-871.

- DiMaggio, P. y W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 8: 147-160.
- (1991), "Introduction", en P. J. DiMaggio y W. W. Powell (comps.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press, pp. 1-40.
- Doring, H. (1991), "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe", *Legislative Studies Quarterly*, 26(1): 145-165.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins.
- Elster, J. (1984), "Marxismo, funcionalismo y teoría de los juegos. Alegato en favor del individualismo metodológico", *Zona Abierta*, 33, octubre-diciembre.
- (1990a), *El cambio tecnológico. Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social*, Barcelona, Gedisa.
- (1990b), "Selfishness and Altruism", en Jane J. Mansbridge (comp.), *Beyond Self-Interest*, Illinois, University of Chicago Press.
- (1991a), *Domar la suerte*, Buenos Aires, Paidós.
- (1991b), *El cemento de la sociedad*, Barcelona, Gedisa.
- (1997), "Going to Chicago", en J. Elster, *Economics*, Madrid, Gedisa.
- Escolar, M. y N. Calcagno (2004), "Reforma electoral nacional y reforma electoral provincial. Elementos para su análisis y discusión en el caso argentino", *Estudios Sociales*, 27: 9-37.
- Escolar, M., E. Calvo, N. Calcagno y S. Minvielle (2002), "Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones de 2001 en la Argentina", *Desarrollo Económico*, 42(165): 25-44.
- Escuder, M. L. (2008), "Auditoría ciudadana: la participación ciudadana en políticas públicas", en A. Lissidini y otros, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.
- Etchemendy, S. (2004), "Repression, Inclusion and Exclusion: Government-Union Relations and Patterns of Labor Reform in Liberalizing Economies", *Comparative Politics*, 36: 273-290 [ed. cast.: "Represión, inclusión y exclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas", *Revista de la SAAP*, 2 de diciembre].

- Etchemendy, S. y C. Garay (2011), "Argentina: Left Populism in Comparative Perspective (2003-2009)", en S. Levitsky y K. Roberts (comps.), *Latin America's Turn to the Left: Causes and Implications*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Etchemendy, S. y R. Collier (2007), "Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina: 2003-2007", *Politics and Society*, 35(3): 363-401 [ed. cast.: "Golpeados pero de pie: resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina", *Postdata*, 13, agosto de 2008].
- Evans, P. (1996), "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, 35(140): 529-562.
- (1997), *State-Society Synergy. Government and Social Capital in Development*, Berkeley, University of California Press.
- (2002), "Collective Capabilities, Culture, and Amartya Sen's *Development as Freedom*", *Studies in Comparative International Development*, 37(2): 54-60.
- Falleti, T. G. (2005), "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, 99(3): 327.
- (2010), *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fearon, J. D. (1998), "Bargaining, Enforcement and International Cooperation", *International Organization*, 52(2): 269-305.
- Ferenjohn, J. (2006), "Practical Institutionalism", en I. Shapiro y otros (comps.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press.
- Fox, J. (1993), *The Politics of Food in Mexico*, Ítaca, Cornell University Press.
- (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, 46(2): 151-184.
- Freedom House, Radio Free Europe - Radio Liberty, Radio Free Asia (2009), *Undermining Democracy. 21st Century Authoritarians*, informe, junio.
- Friedland, R. y R. R. Alford (1991), "Bringing Society back in: Symbols, Practices and Institutional Contradictions", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.

- Galván, F. (2009), “¡Vamos por afuera! Un análisis de los factores que favorecieron las disidencias electorales en el peronismo (1983-2007)”, trabajo presentado en las VII Jornadas de Investigación del IDICSO, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 14 de octubre.
- (2010), “¿El sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009)”, *Postdata*, 16(1): 63-84.
- Garavano, G. (2000), *Usuarios del sistema de justicia en Argentina*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Garavano, G. y otros (2003), *Información & Justicia. Datos sobre la Justicia Argentina*, Buenos Aires, Unidos por la Justicia.
- Garay, C. (2007), “Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina”, *Politics & Society*, 35(2): 301-328.
- Gecik, P. M. (coord.) (2009), *Aspectos impositivos de asociaciones civiles y fundaciones*, Buenos Aires, Consejo Profesional de Ciencias Económicas.
- Gelineau, F. y K. L. Remmer (2005), “Political Decentralization and electoral accountability: The Argentine experience, 1983-2001”, *British Journal of Political Science*, 36: 133-157.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Belknap Press.
- Gervasoni, C. (2010), “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, *World Politics*, 62(2): 302-340.
- Giacobone, C. y R. Gallo (1999), *Radicalismo bonaerense: la ingeniería política de Hipólito Yrigoyen, 1891-1931*, Buenos Aires, Corregidor.
- Gibson, E. L. (1997), “The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina”, *World Politics*, 49: 339-370.
- (2004), “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights”, en *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 1-28.
- (2005), “Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, *World Politics*, 58: 101-132.

- Gibson, E. L. y E. Calvo (1999), *Federalism, Public Spending and Electoral Coalitions: Making Market Reform Politically Viable in Argentina*, Evanston, Northwestern University, Department of Political Science.
- Gibson, E. L., E. Calvo y otros (2004), "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 173-196.
- Gibson, E. L. y J. Suárez-Cao (2010), "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", en *Comparative Politics*, 43(1): 21-39
- Gibson, E. L. y T. G. Falleti (2004), "Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism", en *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 226-254.
- Giraudy, A. (2007), "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)", *Latin American Research Review*, 42(2): 33-55.
- Gonzalez, L. I. (2008), "Political Power, Fiscal Crises, and Decentralization in Latin America: Federal Countries in Comparative Perspective (and some Contrasts with Unitary Cases)", *Publius*, 38(2): 211-247.
- Grodzins, M. (1960), "American Political-Parties and the American-System", *Western Political Quarterly*, 13(4): 974-998.
- Gros Espiell, H. (2006), "Regulación jurídica de los partidos políticos en Uruguay", en D. Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA - Universidad Autónoma de México.
- Gruenberg, C. y V. Pereyra Iraola (2009), "El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza", en CIPPEC, *Documento de Políticas Públicas*, 60.
- Guarnieri, F. (2011), "A Força dos Partidos Fracos", *Dados*, 54(1): 235-258.
- Gutmann, A. (1998), "Freedom of Association: An Introductory Essay", en A. Gutmann (comp.), *Freedom of Association*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

- Hall, P. A. (1997), "The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Nations", en M. Lichback y A. Zuckerman, *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 174-207.
- (2010), "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspectives", en J. Mahoney y K. Thelen (comps.), *Explaining Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 104-113.
- Hall, P. A. y D. Soskice (comps.) (2001), "Introduction", en *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Hall, P. A. y R. C. R. Taylor (1996), "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, 44(5): 936-957.
- Halperin Donghi, T. (1972), *Historia Argentina: de la revolución de independencia a la confederación rosista*, Buenos Aires, Paidós.
- (1979), *Revolución y guerra: formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*, México, Siglo XXI (edición definitiva, 2013).
- (2000), "La revolución rioplatense en su contexto americano", en *Nueva historia de la Nación Argentina (1810-c.1914)*, A. N. d. l. *Historia*, vol. 4, Buenos Aires, Planeta.
- Hess, S. (1976), *Organizing the Presidency*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Hirschmann, A. (1967), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- (1970), *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1977), *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalisms before Its Triumph*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Holmes, S. (2003), "Lineages of the Rule of Law", en A. Przeworski y J. M. Maravall (comps.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, R.U., Cambridge University Press, pp. 19-61.
- Huber, J. D. (1996), *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge - Nueva York, Cambridge University Press.
- Iacovello, M. y L. Zuvanic (2010), "The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America", en C. Scartascini, E. Stein y M. Tommassi (comps.), *How Democracy*

Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking, Nueva York, David Rockefeller Center for Latin American Studies.

- Ink, D. (2009), “*The President’s Managerial Leadership Responsibilities*”, en *Triumphs and Tragedies of the American Presidency*, disponible en <www.thepresidency.org/storage/documents/Presidents_Managerial_Leadership_Responsibilities.pdf>.
- Ippolito-O’Donnell, G. (2008), “La subversión del espacio público en América Latina”, *Metapolítica*, 12(57).
- IPSOS-Mora y Araujo (2008), sin título, mimeo con datos electorales 1984-2010, Buenos Aires, IPSOS-Mora y Araujo.
- Jaksic, I. y M. Leiras (1998), “Life Without the King: Centralists, Federalists, and Constitutional Monarchists in the Making of the Spanish American Republics”, *Working Paper*, Notre Dame, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Jones, C. (2007), *The American Presidency*, Nueva York, Oxford University Press.
- Jones, J. M. (2008), “Confidence in Congress: Lowest Ever for Any US Institution”, en Gallup, *Gallup Poll: Wellbeing*, disponible en <www.gallup.com/poll/108142/confidence-congress-lowest-ever-any-us-institution.aspx>, consultado el 5/4/2011.
- Jones, M. P. (2005), “The Role of Parties and Party Systems in the Policy Making Process”, *documento para el IADB Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes*, Washington, DC, BID.
- (2008), “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina”, en P. Siavelis y S. Morgenstern, *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Jones, M. P., O. Meloni y otros (2010), *Voters as Fiscal Liberals: Incentives and Accountability in Federal Systems*, Buenos Aires, Departamento de Economía, Universidad de San Andrés.
- Jones, M. P., S. Saiegh y otros (2001), *Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators*, Washington, DC, Annual Meeting of the Latin American Studies Association.

- (2002), “Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, *American Journal of Political Science*, 46(3): 656-669.
- Jones, M. P. y W. Hwang (2005), “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress”, *American Journal of Political Science*, 49(2): 267-282.
- Katznelson, I. (1997), “Structure and Configuration in Comparative Politics”, en M. Lichbach y A. Zuckerman (comps.), *Comparative Politics, Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kaufman, D. y A. Kraay (2008), “Governance Indicators: Where We Are, Where We Should Be Going”, *The World Bank Research Observer*, vol 23, 1.
- Kelsen, H. (1960), *Teoría pura del derecho. Introducción a la ciencia del derecho*, Buenos Aires, Eudeba.
- Kessler, M. y A. M. Nessi (coords.) (2006), *Justicia y corrupción. Estudio y análisis de hechos de corrupción investigados en la Justicia Federal de la Capital Federal*, Unidos por la Justicia, disponible en <www.unidosjusticia.org.ar/archivo/UNIJUS_Justicia_corrupcion.pdf>.
- KPMG Finsterbusch Pickenhayn Sibila (2003-2004), “La transparencia es un buen negocio”, en *Corrupción y fraude en la Argentina. Informe 2003-2004*, Forensic Services.
- Knight, J. (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2002), “Informal Institutions and the Microfoundations of Politics”, trabajo presentado en la conferencia “Informal Institutions and Politics in the Developing World”, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 5 y 6 de abril.
- Kostzer, D. (2006), “Argentina: la recuperación del salario mínimo como herramienta de política de ingresos”, en A. Marinakis y J. J. Velasco (comps.), *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*, Santiago de Chile, OIT.
- Krehbiel, K. (1986), “Unanimous Consent Agreements: Going along in the Senate”, *Journal of Politics*, 48: 541-564.
- (1988), “Spatial Models of Legislative Choice”, *Legislative Studies Quarterly*, 13 (3): 259-319.

- (1990), “Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?”, *The American Political Science Review*, 84(1): 149-163.
- (1991), *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- (1996), “Committee Power, Leadership, and the Median Voter: Evidence from the Smoking Ban”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 12(1): 234-256.
- Krehbiel, K., K. A. Shepsle y otros (1987), “Why Are Congressional Committees Powerful?”, *The American Political Science Review*, 81(3): 929-945.
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, Londres, MIT Press.
- Lahera, E. (2004), “Capital institucional y desarrollo productivo: un enfoque de políticas públicas”, ILPES, *Serie de Gestión Pública*, 48.
- Lawrence, T. B. (2008), “Power, Institutions and Organizations”, en R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby y K. Sahlin, *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Londres, Sage Publications.
- Leiras, M. (2004), “¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?”, en A. Fernández (comp.), *Estudios de política comparada*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario: 65-92.
- (2006), *Parties, Provinces and Electoral Coordination: A Study on the Determinants of Party and Party System Aggregation in Argentina, 1983-2005*, tesis de doctorado, Notre Dame, The Graduate School, University of Notre Dame.
- (2007a), “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas”, en C. Acuña y A. Vacchieri (comps.), *La incidencia política de las sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2007b), *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo - Pent.
- (2013), “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”, en C. H. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones?*, Buenos Aires, Siglo XXI - Fundación OSDE.
- Lettieri, A. R. (2003), “La guerra de las representaciones: la revolución de septiembre de 1852 y el imaginario social porteño”, en H. Sábato y A. R. Lettieri, *La vida política en la Argentina del siglo XIX: armas, votos y voces*, Buenos Aires, FCE.

- Levi, M. (1997), "A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis", en M. Lichbach y A. Zuckerman, *Comparative Politics, Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitsky, S. (2003), *Transforming Labor-Based Parties in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitsky S, y G. Helmke (2006), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Levitsky, S. y K. Burgess (2003), "Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela", *Comparative Political Studies*, 36(8): 859-880.
- Levitsky, S. y M. V. Murillo (2005), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- (2009), "Variation in Institutional Strength", *Annual Review Political Science*, 12: 115.
- Levitsky, S. y L. Way (1998), "Between a Shock and a Hard Place. The Dynamics of Labor-Backed Adjustment in Poland and Argentina", *Comparative Politics* (enero): 171-192.
- Liebestein, H. (1987), *Inside the Firm: The Inefficiencies of Hierarchy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Llanos, M. y A. M. Mustapic (2005), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Río de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Lobato, M. Z. y J. Suriano (2000), *Nueva historia argentina: atlas histórico de la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Lodola, G. (2011), *Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales.
- Lowi, T. (1994), "American Business, Public Polity, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 16(4).
- Lukes, S. (2007), *El poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI.

- Macor, D. y C. Tcach (2003), *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, Centro de Publicaciones.
- Macor, D. y E. Iglesias (1997), *El peronismo antes del peronismo: memoria e historia de los orígenes del peronismo santafesino*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, Centro de Publicaciones.
- Maffesoli, M. (2008), *La transformación de lo político. La tribalización del mundo moderno*, México, Herder.
- Mahoney, J. (2000), "Path Dependency in Historical Sociology", *Theory and Society*: 507-515.
- Mahoney, J. y K. Thelen (2010), *Explaining Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*, Stanford, Stanford University Press.
- Manin, B. (1996), *The Principles of Representative Government*, Cambridge - Nueva York, Cambridge University Press.
- Mann, M. (1984), "The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms, and Results", *European Archive of Sociology*, 25: 185-212.
- (1993), *The Sources of Social Power*, vol. 2, Cambridge - Nueva York, Cambridge University Press.
- Maquiavelo, N. (2000 [1512-1517]), *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, libro I, capítulo 4, cit. por C. Hilb, "Maquiavelo, la república y la 'virtú'", en T. Várnagy (comp.), *Fortuna y virtud en la república democrática. Ensayos sobre Maquiavelo*, Buenos Aires, CLACSO.
- March, J. y J. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press.
- (1997), "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, 1 (primer semestre).
- Marchisio, A. (2004), "La duración del proceso penal en la República Argentina: a diez años de la implementación del juicio oral y público en el sistema federal argentino", Montevideo, Konrad-Adenauer.
- Marsal, P. (2005), *¿Cómo se financian las ONG argentinas? Las donaciones de fundaciones de los Estados Unidos (1999, 2000 y 2001)*, Buenos Aires, Biblos.

— (2009), “Los desafíos actuales del tercer sector en la Argentina y en América Latina”, *Alliance*, disponible en www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/Pablo%20Marsal%20art%5B1%5D.pdf.

Marsal, P. y M. E. Blanco Toth (2007), *Las organizaciones de la sociedad civil PUERTAS ADENTRO. Un estudio sobre la transparencia y la rendición de cuentas*, Buenos Aires, Dunken.

Martínez Nogueira, R. (2002), “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras, Reforma y Democracia”, *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n° 24.

— (2006), “Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación”, *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n° 35.

— (2009a), “La coherencia y coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias”, en C. H. Acuña (comp.), *Los desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y la gestión pública en América Latina, proyecto de modernización del Estado*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete.

— (2009b), “La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural”, en M. Piñeiro (comp.), *La institucionalidad agropecuaria en América Latina. Estado actual y nuevos desafíos*, Santiago de Chile, FAO.

— (2009c), “La integración de los servicios sociales”, Buenos Aires, trabajo realizado para el PNUD.

Marx, K. (1975 [1847]), *La miseria de la filosofía*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Masi, L. (2010), “Intendentes rebeldes. Voto estratégico y coordinación electoral. El caso de La Plata y Tigre en las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009”, tesis de grado, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.

Mayhew, D. R. (1991), *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press.

— (2005), *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002*, New Haven, Yale University Press.

Mazzuca, S. (2003), “Calidad democrática: deber y haber del concepto”, en G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Rosario, Homo Sapiens.

- Melamud, A. D. (2009), "Reglas fiscales en la Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera", ILPES, *Serie de Gestión Pública*, 71.
- Meltzner, A. (1992), "La factibilidad política y el análisis de políticas", en L. Aguilar Villanueva (comp.), *La hechura de las Políticas*, México, Porrúa.
- Méndez, J. (2004), "Sociedad civil y calidad de la democracia", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Nueva York - Buenos Aires, PNUD.
- Miller, W. E. y D. E. Stokes (1962), "Party Government and the Salience of Congress", *The Public Opinion Quarterly*, 26(4): 531-546.
- (1963), "Constituency Influence in Congress", *The American Political Science Review*, 57(1): 45-56.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2008), "La Negociación Colectiva en 2008", *Boletín de Estadísticas Laborales*, disponible en <www.trabajo.gov.ar>.
- (2009), "La negociación colectiva en 2009. Resumen anual y cuarto trimestre", *Boletín de Estadísticas Laborales*, 2, disponible en <www.trabajo.gov.ar>.
- (2010), *Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Periodo 2003-2010*, Buenos Aires, MTEySS.
- Ministerio del Interior (1945), *Estatuto orgánico de los partidos políticos*, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados.
- Moe, T. M. (1985), *The Political Presidency*, Washington, The Brookings Institution.
- (1989), "The politics of bureaucratic structure", en J. E. Chubb y P. E. Peterson (comps.), *Can Government Govern?*, Washington, DC, The Brookings Institution, pp. 267-329.
- (1993), "Presidents, Institutions and Theory", en G. Edwards, J. Kessel y B. Rockman (comps.), *Refreshing the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- (2006), "Power and political institutions", en I. Shapiro y otros (comps.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press.
- Moore, B. (1973), *Orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona, Península.

- Mora y Araujo, M. (2011), *La argentina bipolar*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Murillo, M. V. (1997), "Union Politics, Market-Oriented Reforms and the Re-Shaping of Argentine Corporatism", en D. Chalmers y otros (comps.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford, Oxford University Press.
- (1999), "Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(1): 31-57.
- (2001), *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Murillo, M. V., M. Tommasi y otros (2002), *The Economic Effects of Unions in Latin America: Teacher's Unions and Education in Argentina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación.
- Mustapic, A. M. (2000), "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", *Desarrollo Económico*, 39(156).
- (2002a), "Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos", *América Latina Hoy*, 32: 163-183.
- (2002b), "Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático", en M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
- (2002c), "Oscillating Relations: Presidents and Congress in Argentina", en S. Morgenstern y B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge - Nueva York, Cambridge University Press, pp. 23-47.
- Mustapic, A. M., G. Scherlis y M. Page (2010), "Boleta única. Agenda para avanzar hacia un modelo técnicamente sólido y políticamente viable", *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, 73.
- (2011), "De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente", *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, 90.
- Mustapic, A.M. y L. E. Schiumerini (s.f.), *Los partidos políticos argentinos entre 1983-2006*, PEEL (Programa de Estudios Electorales y Legislativos), disponible en <www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=785&id_item_menu=997>.

- Neustadt, R. (1980), *Presidential Power*, Nueva York, Willey.
- Nino, C. (1992a), “El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia”, en C. Nino y otros, *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (1992b), *Un país al margen de la ley: estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires, Emecé.
- (1997), *Juicio al mal absoluto*, Buenos Aires, Emecé.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Novick, M., H. Palomino y S. Gurrera (2011), *Multinacionales en Argentina: estrategias de empleo, relaciones laborales y cadenas globales de valor*, Buenos Aires, MTESS - PNUD.
- Nueva Mayoría (2005), “Estudio de opinión pública sobre el sistema judicial en Abogados, percepción pública y justicia”, *Colección Estudios*, 46.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- O'Donnell, G. (1982), *El Estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- (1993), “On the State, Democratization and some Conceptual Issues”, *World Development*, 21: 8.
- (1994a), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.
- (1994b), *Horizontal accountability and new polyarchies*, Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- (1995), “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, 9 (3): 112-126.
- (1997), *Contrapuntos: estudios escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Paidós.
- (2004), “Human Development, Human Rights, and Democracy”, en G. O'Donnell, J. V. Culler y O. Iazzetta (comps.), *The Quality of Democracy. Quality and Applications*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- (2008), “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”, *Documento de trabajo*, n° 36, UNSAM.
- (2010), *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.

- O'Donnell, G. y P. Schmitter (1986), "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", en *Transitions from Authoritarian Rule*, vol. IV, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- O'Donnell, G., O. Lazzeretti y J. Vargas Culler (comps.) (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Rosario, Homo Sapiens.
- Offe, C. (2006), "Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations", en I. Shapiro y otros (comps.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press.
- Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa.
- Ostrom, E. (2007), "Institutional Rational Choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", en P. Sabatier (comp.), *Theories of Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Oszlak, O. (1982), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Oszlak, O. y G. O'Donnell (1995), "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", *Redes*, 2(4): 99-128.
- Padgett, J. y W. Powell (2012), *The Emergence of Organizations and Markets*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Page, B. I. y R. Y. Shapiro (1992), *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago, University of Chicago Press.
- Page, E. (1992), *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, Hempel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Palomino, H. (comp.) (2010), *La nueva dinámica de las relaciones laborales en Argentina*, Buenos Aires, Jorge Baiguano.
- Palomino, H. y D. Trajtemberg (2006), "El auge contemporáneo de la negociación colectiva en Argentina", *Revista de Trabajo*, 3.
- Periodismo Social (s.f.), "Las organizaciones del sector social en los medios de comunicación 2005-2006", disponible en <www.periodismosocial.org.ar>.

- Perrow, C. (1972), *Complex Organizations: A Critical Essay*, Glenview, Scott-Foresman.
- Peruzzotti, E. (2006), "Two Approaches to Representation", en Latin American Studies Association, XXVI Congress, San Juan de Puerto Rico.
- Pestalardo, A. (1914), *Historia de la enseñanza de las Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Imprenta Alsina.
- Peters, G. (1987), "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making", en J. E. J. Lane (comp.), *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage Publications, pp. 255-282.
- Pierson, P. (1996), "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48(2): 143-179.
- (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- (2004), "Long Term Processes", en *Politics in Time*, Nueva Jersey, Princeton University Press, pp. 79-96.
- (2006), "Public Policies as Institutions", en I. Shapiro y otros (comps.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press.
- Pierson, P. y T. Skocpol (2002), "Historic Institutionalism in Contemporary Political Science", en I. Katznelson y H. V. Milner (comps.), *Political Science: State of the Discipline*, Nueva York, W.W. Norton, pp. 693-721.
- Pinto, A. y A. Flisfisch (comps.) (2011), "Transformaciones, logros y desafíos: democracia, ciudadanía y estado", en *El estado de ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del estado en América Latina en el siglo XXI*, Buenos Aires, Sudamericana - PNUD - AECID, pp. 47-100.
- Pizzorno, A. (1978), "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict", en C. Crouch y A. Pizzorno (comps.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Londres, Macmillan Press.
- (1985), "Sobre la racionalidad de la opción democrática", en A. Pizzorno y otros, *Los límites de la democracia*, vol. 2, Buenos Aires, CLACSO.
- PNUD-BID-GADIS (2004), *Índice de desarrollo de la sociedad civil en Argentina. Total país*, Buenos Aires, Edilab.

- Poggi, G. (1990), *The State. Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge, Polity Press.
- Polanyi, K. (1989), *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta.
- Poliarquia Consultores (2012), *Estudio Anual de Opinión Pública. Percepciones y opiniones de los líderes de la Argentina. Informe de resultados. Enero de 2012*, disponible en <www.poliarquia.com/info_lider.pdf>.
- Portes, A. (2010), *Economic Sociology. A Systematic Inquiry*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Portes, A. y L. D. Smith (2011), “Instituciones y desarrollo nacional en América Latina: Un estudio comparativo”, *Desarrollo Económico*, 50(200): 491-520.
- Porto, A. (2004), *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, Univesidad Nacional de la Plata.
- Poster, E. y A. Verdele (2011), *The Executive Unbound*, Oxford, Oxford University Press.
- Potenza dal Masetto, M. F. (2004), “Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)”, trabajo de graduación, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Przeworski, A. (1977), “The Process of Class Formation from Karl Kautsky’s *The Class Struggle* to Recent Controversies”, *Politics and Society*, 7 (diciembre): 343-401.
- (1986), *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge - París, Cambridge University Press - Editions de la Maison des Sciences de l’Homme.
- (2004a), “Institutions Matter?”, *Government and Opposition*, 39(4).
- (2004b), “On the Last Instance. Are Institutions the Primary Cause of Growth”, *European Journal of Sociology*, 45: 165-188.
- (2011), “Divided We Stand? Democracy as a Method of Processing Conflicts”, *Scandinavian Political Studies*, 34(2).
- Przeworski, A. y J. M. Maravall (2003), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PT (2012), *Estatuo do Partido dos Trabalhadores*, disponible en <www.pt.org.br/arquivos/estatutopt.pdf>.

- Putnam, R. D., R. Leonardi y R. Y. Nanetti (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Qian, Y. y B. R. Weingast (1997), "Federalism as a Commitment to Perserving Market Incentives", *The Journal of Economic Perspectives*, 11 (4): 83-92.
- Quayat, V. (2011), "Elecciones concurrentes: una mirada desde el ámbito municipal. Los casos de Morón, General San Martín, Tres de Febrero, Trenque Lauquen, Bragado y Nueve de Julio (20 021-2009)", tesis de grado, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- Rakove, J. N. (1987), "The Great Compromise: Ideas, Interests, and the Politics of Constitution Making", *The William and Mary Quarterly*, 44(3): 424-457.
- Repetto, F. (2004), "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina", *Documento de Trabajo*, I-52, Washington, DC, BID - INDES.
- Reynoso, D. (2004), *Votos ponderados: sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, México, Porrúa - Flacso.
- Rivarola, R. (1908), *Del régimen federativo al unitario: estudio sobre la organización política de la Argentina*, Buenos Aires, Peuser.
- Rodden, J. (2004), "Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, 36(4): 481-500.
- (2006a), *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2006b), "The Political Economy of Federalism", en B. Weingast y D. Wittman, *Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- (2010a), "Federalism and Inter-regional Redistribution", en N. Bosch, M. España y A. Sollé Olé, *The Political Economy of Inter-regional Fiscal Flows*, Northampton, Edward Elgar.
- (2010b), "The Geographic Distribution of Political Preferences", *Annual Review of Political Science*, 13(55).
- Rodden, J. y E. Wibbels (2002), "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems", *World Politics*, 54: 494-531.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Tebbi (2002), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography

- in Economic Development”, IMF Working Paper, WP/02/189, Washington, DC, IMF.
- Roitter, M. (2009), *Perfil de la inversión social privada en Argentina*, Buenos Aires, GDFE - CEDES.
- Roitter, M., R. Rippetoe y L. Salamon (1999), *Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina*, CNP - CEDES.
- Ruffini, M. (2005), “Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política: algunas reflexiones en torno a la provincialización”, *Avances del CESOR*, 5: 132-148.
- Saguir, J. (2007), *¿Unión o secesión? Los procesos constituyentes en Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1862)*, Buenos Aires, Prometeo.
- Saiegh, S. (2009), “Political Prowess or Lady Luck? Evaluating Chief Executives’ Legislative Success Rates”, *Journal of Politics*, 71(4): 1342-1356.
- (2010), “Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures”, en C. Scartascini, E. Stain y M. Tomassi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Washington, DC, Inter-American Development Bank - DRCLAS - Harvard University Press.
- (2011), *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*, Cambridge - Nueva York, Cambridge University Press.
- Samuels, D. (2004), “Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, 98(03): 425-436.
- Samuels, D. J. y R. Snyder (2001), “El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial”, en E. Calvo y J. Abal Medina (h.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (1999), “Grupos, lealtades y prácticas: el caso de la justicia penal argentina”, *Revista de Sociología y Política*, 13: 81-104.
- Sassen, S. (2010), *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Madrid, Katz.
- Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (2011), “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos

- de negociación y políticas públicas”, en C. Scartascini y otros (comps.), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Bogotá, BID - Mayol.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi (2010), “Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking”, en C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *How Democracy Works...*, Washington, DC, IDB - DRCLAS, Harvard University.
- Scharpf, F. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Scherlis, G. (2011), “El kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político”, en A. Malamud y M. de Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Schmitter, P. (1992), “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en P. Schmitter y G. Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza.
- Scobie, J. (1964), *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina (1852-1962)*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- Scott, W. R. y J. W. Meyer (1991), “The Organizational Social Sectors”, en W. W. Power y P. J. Di Maggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Sebenius, J. K. (1992), “Negotiation Analysis: A Characterization and Review”, *Management Science*, 38(1): 18-38.
- Seghesso de López Aragón, M. C. (2000), “Los poderes públicos y su funcionamiento (1810-1853)”, *Nueva historia de la nación argentina: la configuración de la república independiente (1810-1914)*. A. N. d. l. Historia, Buenos Aires, Planeta, 5, pp. 77-104.
- Senén González, C. y P. Schettini (2009), *Trabajo y relaciones laborales en Argentina: sector formal e informal*, Buenos Aires, Prometeo.
- Sennett, R. (2007), *La cultura del nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.
- Shepsle, K. (2006), “Rational Choice Institutionalism”, en S. Binder, R. Rhodes y B. Rockman (comps.), *Oxford Handbook of Political Institutions*, Nueva York - Oxford, Oxford University Press.

- Shepsle, K. y B. Weingast (1987), "The Institutional Foundations of Committee Power", *American Political Science Review*, 81: 85-104.
- Shvetsova, O. (2003), "Endogenous Selection of Institutions and Their Exogenous Effects", *Constitutional Political Economy*, 14(3): 191-212.
- Simon, H. (1957), "A Behavioral Model of Rational Choice", en H. Simon, *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, Nueva York, Wiley.
- Skocpol, T. (1984), *Los estados y las revoluciones*, México, FCE.
- (1989), "El Estado regresa al primer plano", *Zona Abierta*, 50.
- Smulovitz, C. (2007), "Organizaciones que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina", en B. Sorj y M. D. Oliveira (comps.), *Sociedad civil en América Latina: crisis y reinención de la política*, Río de Janeiro, Centro Edelstein de Investigaciones Sociales.
- (2013), "Judicialización, derechos y poder. Transformaciones en la dinámica de intervención política en la Argentina", manuscrito en elaboración, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- Smulovitz, C. y E. Peruzzotti (2000), "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, 11 (4): 147-58.
- Sniderman, P. M., R. A. Brody y otros (1991), *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*, Cambridge - Nueva York, Cambridge University Press.
- Spiller, P. T. y M. Tomassi (2003), "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina", *Journal of Law, Economics and Organizations*, 19(2).
- (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (2011), "Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?", en C. Scartascini, P. T. Spiller, E. Stein y M. Tomassi, *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Washington, DC, BID.
- Steinmo, S. (1993), *Taxation and Democracy. Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven - Londres, Yale University Press.

- Steinmo, S., K. Thelen y F. Longstreth (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stepan, A. (1999), "Federalism and Democracy: Beyond the US Model", *Journal of Democracy*, 10(4).
- (2004a), "Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems", en E.L. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 323-361.
- (2004b), "Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism and Democracy", en E. L. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 29-84.
- Straface, F. y M. Page (2009), "Reforma política 2009: ¿cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?", *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, 71.
- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) (2010), "Informe sobre salarios docentes en el sector público argentino 2004-2010", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Svampa, M. (comp.) (2000), "Identidades astilladas: de la patria metalúrgica al heavy metal", en *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- Swenson, P. (2001), *Capitalists Against Markets*, Nueva York - Oxford, Oxford University Press.
- Tarrow, S. (1994), *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tcach, C. (1991), *Sabatinismo y peronismo: partidos políticos en Córdoba 1943-1955*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Thelen, K. (1999), "Historic Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2: 384-401.
- Thornton, P. H. y W. Ocasio (2008), "Institutional logics", en R. Greenwood, Ch. Oliver, R. Suddaby y K. Sahlin, *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Londres, Sage Publications.
- Thornton, P. H., W. Ocasio y M. Lounsbury (2012), *The Institutional Logics Perspective: a New Approach to Culture, Structure and Process*, Nueva York - Oxford, Oxford University Press.

- Tilly, C. (1978), *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison - Wesley.
- (2004), *Social Movements, 1768-2004*, Boulder, Paradigm Publishers.
- Tommasi, M. (2002), “Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s”, trabajo preparado para el Center for Research on Economic Development and Policy Reform Project on Federalism in a Global Environment, Stanford, Stanford University Press, pp. 1-56.
- Tommasi, M., S. Saiegh y otros (2001), “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”, *Journal of LACEA Economics*: 147-201.
- Torre, J. C. (2003), “Los huérfanos de la política de partidos: sobre la naturaleza y los alcances de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, 42(168): 647-665.
- (2004), *El gigante invertebrado*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Trajtemberg, D. (2007), “La negociación colectiva en 2007, un nuevo mecanismo de coordinación”, *Trabajo, Ocupación y Empleo*, noviembre.
- Tsebelis, G. (1990), *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press.
- UTDT (s.f.), “Índice de confianza en la justicia”, disponible en <www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=521&id_item_menu=1601>.
- Ware, Alan (1996), *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Warren, M. E., (2001), *Democracy and Association*, Princeton - Oxford, Princeton University Press.
- Weaver, K. y B. Rockman (1993), “Assessing the Effects of Institutions”, en K. Weaver y B. Rockman (comps.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, DC, The Brookings Institution, pp. 1-41.
- Weber, M. (1984), *Economía y sociedad*, México, FCE.
- Weiss, L. (1999), *The Myth of the Powerless State*, Ítaca - Nueva York, Cornell University Press.

- Weingast, B. R. (1989), "Floor Behavior in the US Congress: Committee Power under the Open Rule", *American Political Science Review*, 83(3): 795-815.
- (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(1): 1-31.
- (2000), "A comparative theory of federal economic performance", *Newsletter of the organized section in comparative politics of the American Political Science Association*, 5-10.
- (2002), "Rational Choice Institutionalism", en I. Katznelson y H. Milner (comps.), *Political Science: State of the Discipline*, Nueva York, Norton.
- (2006), *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, Stanford, Stanford University - The Hoover Institution on War, Revolution and Peace.
- Wiarda, H. J. (2001), *The Soul of Latin America: The cultural and political tradition*, New Haven, Yale University Press.
- Wiarda, H. J. y H. F. Kline (1985), *Latin American Politics and Development*, Boulder, Westview.
- Wibbels, E. (2000), "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance", *American Journal of Political Science*, 44(4): 687-702.
- (2005), "Decentralized Governance, Constitution Formation, and Redistribution", *Constitutional Political Economy*, 16(2): 161.
- (2006), "Madison in Baghdad?: Decentralization and Federalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 9(1): 165-188.
- Wier, M. y T. Skocpol (1993), "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión", *Zona Abierta*: 63-64.
- Winder, R. y D. Judd (1993), "The five dimensions of quality", citado por Montaudon, T. C. (2010), "Explorando la noción de calidad", *Acta Universitaria*, 20(2).
- Winkler, A. (2000), "Voters' Rights and Parties's Wrongs: Early Political Regulation in the State Courts, 1886-1915", *Columbia Law Review*, 100(3): 873-900.
- Zeller, N. (2007), "Principales ejes del proceso de transformación estatal", en *Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2007)*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete.

