

Andrés Malamud y Miguel De Luca
(coordinadores)

LA POLÍTICA EN TIEMPOS DE LOS KIRCHNER

 *Peudeba*

Miguel De Luca es politólogo por la Universidad de Buenos Aires y se doctoró en Ciencia Política en la Universidad de Florencia. A su vez se desempeña como investigador del Conicet en el Instituto Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).

Andrés Malamud es politólogo por la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Ciencia Política (Instituto Universitario Europeo, Florencia). Actualmente es investigador adjunto en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa.

ÍNDICE

Prefacio	9
<i>Luis Tonelli</i>	

Introducción	15
<i>Andrés Malamud y Miguel De Luca</i>	

A. INSTITUCIONES DE GOBIERNO

Presidencia y vicepresidencia: otra difícil combinación	23
<i>Mario D. Serrafiero</i>	

Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente	37
<i>Miguel De Luca</i>	

Control, Concertación, Crisis y Cambio: cuatro C para dos K en el Congreso nacional	49
<i>Mark P. Jones y Juan Pablo Micozzi</i>	

Notas sobre kirchnerismo y justicia	63
<i>Roberto Gargarella</i>	

B. ACTORES Y PROCESOS POLÍTICOS

Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner	73
<i>María Inés Tula y Miguel De Luca</i>	

La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo	85
<i>Carla Carrizo</i>	

Las coaliciones kirchneristas	95
<i>Javier Zelaznik</i>	

Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado	105
<i>Andrés Malamud</i>	

La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo	115
<i>Carlos Gervasoni</i>	

La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo.....	129
<i>Marcos Novaro</i>	

C. ACTORES SOCIALES

Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo.....	143
<i>Alejandro Bonvecchi</i>	

El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011).....	155
<i>Sebastián Etchemendy</i>	

Entre la plaza y la Casa Rosada: diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional	167
<i>Sebastián Mauro y Federico M. Rossi</i>	

“La madre de todas las batallas”: el kirchnerismo y los medios de comunicación	179
<i>Philip Kitzberger</i>	

D. POLÍTICAS PÚBLICAS

La reforma de la política en los años kirchneristas.....	193
<i>Martín Alessandro</i>	

El kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político	205
<i>Gerardo Scherlis</i>	

Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista	217
<i>Germán Lodola</i>	

Las políticas sociales de transferencias de ingresos: avances hacia una mayor equidad.....	229
<i>Fabián Repetto</i>	

Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo.....	241
<i>Jorge Battaglini</i>	

La política exterior de los gobiernos kirchneristas	251
<i>Elsa Llenderrozas</i>	

CONCLUSIÓN

La fortaleza institucional argentina en 2003-2011	265
<i>M. Victoria Murillo</i>	

Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)	277
<i>Javier Zelaznik</i>	

Sobre los autores.....	329
------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Andrés Malamud y Miguel De Luca

En julio de 1974, un presidente peronista fue sucedido por su esposa; en diciembre de 2007, también. Las circunstancias, los procedimientos y los resultados fueron muy diferentes, pero las similitudes —así como la reivindicación actual de la década del 70— invitan a la reflexión. También son coincidentes la polarización política y la confrontación discursiva en los orígenes del peronismo y en el presente, así como la controversia respecto del significado del fenómeno populista.

¿Cuánto de la experiencia kirchnerista es original y cuánto abreva en la tradición peronista? Más aún: ¿cuánto de la política argentina contemporánea se relaciona con la particularidad peronista y cuánto se puede considerar genérico, independiente de la parcialidad política? Después de ocho años de gobierno, y quizá con más por venir, la Editorial Universitaria de Buenos Aires consideró oportuno abordar estas cuestiones mediante un balance de la política en los años de los Kirchner. Encomendados de la tarea, decidimos evitar el trabajo monográfico y reunir a un equipo de politólogos de primera línea. Casi todos los autores de este libro tienen menos de cincuenta años, por lo que su formación universitaria transcurrió en democracia. Salvo uno, todos vivieron en (y estudiaron la) Argentina bajo radicales y peronistas y, siendo la mayoría de ellos graduados en la Universidad de Buenos Aires, pudieron también respirar, y a veces protagonizar, la política desde el claustro. Algunos residen actualmente en el país, otros en el exterior; unos forman parte de este gobierno o lo hicieron de los anteriores, mientras que varios se mantuvieron al margen de la política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



lectores

Ésta es una obra colectiva de un grupo de politólogos que, aunque jóvenes, ya ocupan distinguidas posiciones en nuestras universidades.

Aborda un tema de candente actualidad, un balance de los Kirchner y sus gobiernos. Como tal, sus capítulos quedan inevitablemente abiertos a la polémica; pero esas eventuales polémicas tendrán que partir de artículos de alta calidad, donde los temas son abordados con toda seriedad y profesionalismo.

Por ello, éste es un libro indispensable para entender y discutir los tiempos que corren. Esta virtud es abonada por un pertinente prólogo del Director de la Carrera de Ciencia Política de la UBA, Luis Tonelli, y por el ejemplar cuidado editorial de los coordinadores de este volumen, Andrés Malamud y Miguel De Luca.

GUILLERMO O'DONNELL

Autores

Martín Alessandro, Jorge Battaglini, Alejandro Bonvecchi, Carla Carrizo, Miguel De Luca, Sebastián Etchemendy, Roberto Gargarella, Carlos Gervasoni, Mark P. Jones, Philip Kitzberger, Elsa Llenderrozas, Germán Lodola, Andrés Malamud, Sebastián Mauro, Juan Pablo Micozzi, M. Victoria Murillo, Marcos Novaro, Fabián Repetto, Federico M. Rossi, Gerardo Scherlis, Mario D. Serrafero, Luis Tonelli, María Inés Tula, Javier Zelaznik.

 *Peudeba*

ISBN 978-950-23-1860-8



9 789502 318608

Librería García Cambeiro