

La política en tiempos de los Kirchner
ANDRÉS MALAMUD Y MIGUEL DE LUCA (COMPILADORES)
Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2011, 331

Por Daniel Chasquetti*

La historia reciente de Argentina puede dividirse en tres etapas: la transición o primavera política conducida por Raúl Alfonsín; los largos años noventa, que comienzan con Menem y sus reformas y culminan con el naufragio de 2001; y el kirchnerismo, etapa caracterizada por el desarrollo de un modelo político, económico y social muy particular. Precisamente el libro *La Política en tiempos de los Kirchner*, compilado por Andrés Malamud y Miguel De Luca, analiza este período aportando una serie de inteligentes estudios que echan luz sobre esta intrincada y peculiar etapa de la historia argentina.

En la contratapa, Guillermo O'Donnell afirma: "este es un libro indispensable para entender y discutir los tiempos que corren". Su lectura confirma el juicio del gran politólogo recientemente desaparecido pues esta obra ofrece un análisis fino y desapasionado que aborda los aspectos más relevantes del proceso político de los últimos diez años. En el prólogo, Luis Tonelli se pregunta en tono casi sarcástico "cómo fue posible que los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, a contramano de lo que las "ciencias" recomendaban para alcanzar, sino un buen gobierno, al menos uno estable, hayan obtenido iguales o mejores resultados haciendo todo lo contrario". La respuesta, aunque fragmentada, puede hallarse en los más de veinte artículos escritos por buena parte de los más brillantes exponentes de la ciencia política argentina.

El libro está integrado por veintidós artículos divididos en cuatro secciones. La primera, denominada "Instituciones de Gobierno", analiza las características del ejecutivo (los presidentes, las fórmulas electas, los gabinetes), el congreso (poder institucional, productividad, carreras de sus miembros) y el poder judicial (grado de autonomía respecto al accionar del ejecutivo). Los cuatro capítulos muestran que la presidencia ha visto incrementado su poder desde 1983, gracias a la reglamentación de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), la posibilidad de delegación de "superpoderes" y su capacidad de influir sobre los gobiernos provinciales y la justicia (capítulo de Serrafiero). Durante el kirchnerismo los circuitos de toma de decisión se han cerrado entorno a la figura presidencial y los gabinetes nunca han sido órganos influyentes en la orientación del gobierno. Ni siquiera la figura del jefe de gabinete, creada en la reforma de 1994 para mejorar la relación entre las ramas del gobierno, logró jugar un rol central en el período (capítulo de De Luca). El capítulo de Jones y Micozzi muestra que el congreso, durante la etapa kirchnerista, no puede ser visto "como una escribanía del ejecutivo ni como un foro de contención de destituyentes". Los congresos electos desde 2003 siguen teniendo bajas tasas de reelección y pautas de carreras que tornan sus escaños en estaciones temporales. Al mismo tiempo presentan mayores niveles de fragmentación y altos índices de transfugismo (cambio de partido). Durante los dos años en que el gobierno no contó con mayorías, la oposición se hizo del control de las comisiones permanentes de la cámara, lo cual trabó el flujo legislativo haciendo caer su productividad. La presidenta debió acudir a los DNU para imponer sus principales políticas. El capítulo de Gargarella cierra la sección evaluando las contradictorias modificaciones de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Magistratura. Mientras la primera reforma buscaba limitar el accionar del ejecutivo, la segunda permitió aumentar su influencia sobre el desempeño de los jueces. El origen de

* Docente e investigador en el ICP-FCS-UDELAR.

estos cambios responde a una visión programática inicial del presidente y a las vicisitudes políticas que más adelante el kirchnerismo debió afrontar.

La segunda sección del libro se denomina “Actores y procesos políticos” y muestra que pese a la dramática coyuntura de 2001, los partidos consiguieron “mantenerse en pie” lo cual debe ser visto como un importante logro dado el déficit de legitimidad generado en la crisis (capítulo de Tula y De Luca). El continuo surgimiento de nuevos actores y las reiteradas iniciativas por crear un sistema de partidos moderno a la europea, no evitaron la prevalencia de los viejos partidos históricos, pese a que al peronismo le fue mucho mejor que al radicalismo a la hora de comparecer en las urnas (capítulo de Malamud). Sin embargo, los partidos están fraccionalizados y el conflicto suele ser moneda corriente en las internas de las dos grandes colectividades. La estrategia privilegiada por el kirchnerismo para aumentar su poder político ha sido dividir para evitar la emergencia de desafiantes y al mismo tiempo desarrollar iniciativas para mantener bajo control a sus seguidores. En la oposición el panorama no luce muy distinto dada su permanente fragmentación y el continuo naufragio de algunas empresas presentadas en su momento como novedosas (capítulo de Carrizo). La selección de candidatos de los partidos mantuvo los rasgos del período previo a la llegada de Kirchner a la presidencia, pues el control de las nominaciones permanece en manos de los jefes partidarios provinciales. La aprobación de una ley de primarias simultáneas en todos los partidos en 2009 no parece haber cambiado ese formato dada las características mostradas por la contienda en su única edición. Tula y De Luca destacan la aprobación de la ley de cuotas en los noventa y su ulterior reglamentación que permitió el avance de las mujeres argentinas en cargos de representación y gestión. El capítulo de Zelaznik aporta un enfoque alternativo al observar la estrategia del partido presidencial en base a la construcción de coaliciones en diversas arenas públicas. En la social, los gobiernos K contaron con el tradicional soporte del sindicalismo pero acompañado ahora de organizaciones de derechos humanos y movimientos “piqueteros” o ciudadanos. En materia electoral, el peronismo logró hacerse del apoyo de sectores del radicalismo con el fin de garantizar triunfos en primera vuelta, en tanto en el congreso, su política de alianzas fue todavía más amplia al conseguir votos de sectores de la izquierda para pasar leyes de carácter progresista. Desde esta perspectiva, el kirchnerismo se destacó por su ingenio para construir poder en base a alianzas superpuestas que incluían soportes tradicionales y nuevos actores emergentes. Como bien señala Malamud, este esquema de construcción partidaria reposa en formaciones provinciales controladas por élites que a nivel nacional operan como coaliciones sujetas a disputas continuas. Quien controla la presidencia se verá beneficiado por los recursos institucionales que ella brinda. Idea que se articula con el análisis de Gervasoni acerca de la interrelación entre la política nacional y la subnacional. Dado que una buena parte de los gobiernos provinciales necesitan recursos fiscales para funcionar y que el gobierno demanda apoyos políticos constantes para sus iniciativas, se generan interacciones que condicionan el rumbo de la política subnacional pero también la política del país. Las provincias pequeñas sobrerrepresentadas en el congreso -y habitualmente hegemonizadas por una élite local- suelen obtener más beneficios que las grandes. Además, muchas provincias -mal administradas- ingresan en un círculo vicioso que las transforma en actores buscadores de rentas. Estos fenómenos generan consecuencias cruciales sobre la calidad del régimen político, cuyo federalismo muestra una marcada debilidad institucional y un tipo de transacciones que incentiva un esquema inequitativo y rentístico. El último capítulo de la sección, escrito por Novaro, ensaya algunas reflexiones sobre cómo el "proyecto cultural" del kirchnerismo impactó en la sociedad argentina. Según el autor, el kirchnerismo heredó un “clima de ideas” y

un programa económico desarrollados a partir de la crisis de 2001, pero que con el transcurso del tiempo dio paso a un proyecto global de carácter homogéneo centrado en el matrimonio K. En esa transformación, el gobierno emprendió una "batalla cultural y mediática" contra los sectores más críticos, también considerados destituyentes. Esta línea se tornó más radical e intensa tras la muerte de Néstor y el inicio del segundo período de gobierno de Cristina.

La tercera sección, titulada "Actores Sociales", analiza el papel de los empresarios, sindicatos, movimientos sociales y medios de comunicación en la era kirchnerista. El magnífico capítulo de Bonvecchi analiza las relaciones entre el Estado y los empresarios. Con el objetivo de garantizar el crecimiento económico, el gobierno privilegió la intervención estatal a diferencia de lo observado en la década de los noventa. Esta estrategia dividió al empresariado argentino generando lo que Bonvecchi denomina "capitalismo selectivo". Los decisores gubernamentales, provistos de una gran discrecionalidad, brindaron ventajas y oportunidades a aquellos empresarios que respaldaban el proyecto K, y castigaron sistemáticamente a sus críticos. El capítulo de Etchemendy celebra el retorno a la arena pública del sindicalismo luego de una década de ostracismo menemista. La emergencia de este actor permitió al gobierno reemplazar el conflicto social heredado de la crisis por la estructura de negociaciones colectivas en torno al salario y la expansión industrial. El apoyo a los gobiernos K, reportó al sindicalismo importantes beneficios e influencia pública, transformándolo en uno de los actores centrales del "modelo". El sostenido incremento de los salarios aumentó la legitimidad de los líderes sindicales independientemente de su prédica y métodos de acción. Etchemendy reconoce que el proceso cuenta con una cara oscura, pues retornaron los viejos vicios sindicales como la malversación de fondos y los conflictos personalistas en torno al control del liderazgo. De todos modos, el kirchnerismo no se conformó únicamente con el apoyo de los sindicatos. También obtuvo el apoyo de diferentes movimientos sociales (capítulo de Mauro y Rossi). Para ello, utilizaron inteligentemente la agenda, los recursos públicos y los nombramientos. Movimientos tan diversos como los ligados a los derechos humanos, el medio ambiente, la seguridad pública o la emergencia social se plegaron al modelo logrando un sustento político pocas veces visto en la historia argentina. El interesante capítulo de Kitzberger cierra la sección de actores sociales al repasar la relación entre los gobiernos K y los medios de comunicación. De acuerdo al autor, el kirchnerismo afrontó mayores conflictos en esta materia que las administraciones anteriores, pues luego de una etapa inicial de normalidad, el gobierno colocó a ciertos medios como un enemigo del modelo y ello condujo a la radicalización y los ataques permanentes.

La última sección del libro denominada "Políticas Públicas" se abre con dos capítulos vinculados a la reforma política y las reglas electorales. Posteriormente, se analizan las políticas económicas, las políticas sociales, la política exterior y la política de defensa. Alessandro analiza la tramitación de la ley de "Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral", donde se enuncia la necesidad de reducir la fragmentación del sistema de partidos, garantizar la descentralización de la selección de candidatos partidarios y la idea de brindar una mayor transparencia y equidad en las campañas electorales. Scherlis evalúa la legislación electoral implementada en la era kirchnerista destacando la volatilidad de las reglas de juego y el peso de las estrategias e intereses del gobierno a la hora de proponer reformas. Allí aparecen la manipulación del calendario electoral, la creación de listas colectoras y candidaturas testimoniales. El análisis específico de las políticas públicas tal cual habitualmente se les entiende, comienza con el excelente capítulo de Lodola, que estudia la relación entre la presidencia, los gobiernos provinciales y los intendentes

en materia fiscal, tributaria y financiera. El trabajo muestra cómo el gobierno kirchnerista intentó modificar sin éxito el régimen de coparticipación fiscal e introducir normativa respecto a la responsabilidad fiscal de los gobernantes subnacionales. Tampoco aparecen grandes novedades en la política tributaria aunque se destacan los reiterados movimientos presidenciales por retener una porción cada vez más significativa del ingreso nacional. Este esquema permitió un manejo discrecional de las transferencias y fortaleció los posicionamientos políticos del gobierno. Finalmente, en materia financiera, el trabajo muestra cómo el gobierno abordó el fuerte endeudamiento de las provincias como resultado de la crisis de 2001, mediante el canje y reestructuración de la deuda, proceso que otorgó al kirchnerismo mayor poder sobre el comportamiento de las provincias. El autor reconoce que este proceso, lejos de cerrarse, permanece abierto y como un problema pendiente en la estructura financiera argentina. Las políticas sociales del período se vertebran en base a la estrategia del sector público y han tenido como objetivo el combate a la pobreza y la indigencia, el estímulo al mercado laboral y la mejora en los indicadores de igualdad (capítulo de Repetto). Estos logros no son una suma de decisiones coyunturales del kirchnerismo sino el resultado de la combinación de voluntad política, recursos fiscales nada despreciables y un descontento generalizado con lo hecho en la materia durante los años noventa. Sin embargo, para el autor Argentina mantiene algunos desafíos de política social vinculados con la fragmentación de políticas que estimula su estructura federal. El capítulo sobre defensa, firmado por Battaglino, destaca la emergencia de un nuevo tipo de relación entre el poder político y las fuerzas armadas. La construcción de un nuevo modelo de equilibrio estuvo pautada por el reinicio de los juicios a militares retirados por violaciones a los derechos humanos, el desarrollo de medidas para fortalecer el control civil y el renovado interés por debatir acerca de asuntos de defensa nacional. El interesante capítulo de Llenderozas sobre política exterior muestra cómo el kirchnerismo otorgó una prioridad secundaria a la inserción internacional del país. La cancillería se caracterizó por la debilidad institucional de su programa y el circuito de decisiones en la materia, como en muchas otras áreas, quedó circunscripto al ámbito presidencial. En líneas generales, la política internacional de los Kirchner ha estado condicionada por un ambiente internacional hostil al país, lo cual empujó al fortalecimiento de lazos con los gobiernos de la región siempre en base a un estilo personalista y pragmático en la toma de decisiones.

El libro se cierra con un muy sólido capítulo de conclusiones escrito por la reconocida politóloga Victoria Murillo. Allí se señala que la Argentina presenta un dramático problema de debilidad institucional debido a la escasa estabilidad de sus reglas y a los frecuentes problemas de aplicación que las mismas presentan. Este problema parece haberse agravado durante la etapa del kirchnerismo lo cual indicaría que el “supuesto modelo” no ha hecho otra cosa que profundizar los problemas históricos del país. Finalmente, Zelaznik aporta un capítulo final donde se presenta información sobre la composición nominal del ejecutivo y el legislativo, resultados de las elecciones e información sobre el funcionamiento del congreso.

En el balance general podría decirse que esta es una compilación muy equilibrada. La calidad de los aportes no decae con el paso de los capítulos pese a que hay, desde luego, puntos muy altos y otros no tanto. Para los cultores de la ciencia política comparada y sobre todo para los interesados en el caso argentino, ésta es una obra imprescindible. En la presentación del libro, los compiladores confesaban su intención inicial de crear un libro que llegara al mayor público posible con el fin de promover un debate. Por eso solicitaron a los autores rigurosidad acompañada de un estilo de escritura ágil y sin tecnicismos. Esos objetivos se cumplen plenamente. La

editorial Eudeba completó el trabajo al realizar una minuciosa edición y una atractiva presentación del producto. Por tanto, la invitación a su lectura está hecha.