



The University of Maryland, College Park

LA IMPOSIBLE (AUTO)REFORMA
DE LA POLÍTICA.
LECCIONES DE LA EXPERIENCIA
ARGENTINA, 1997-2007

Inés M. Pousadela

2007

Working Paper No. 18

Inés M. Pousadela

*LA IMPOSIBLE (AUTO)REFORMA DE LA POLÍTICA.
LECCIONES DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA, 1997-2007*



2007

Latin American Studies Center
University of Maryland, College Park

LATIN AMERICAN STUDIES CENTER
Working Paper No. 18

LASC Executive Committee

Saúl Sosnowski (Director)
Janet Charnela
Judith Freidenberg
Patricia J. Herron
Steven Klees
Roberto P. Korzeniewicz
Roberta Lavine
Phyllis Peres
Mary Kay Vaughan

Series Editor: Stacy Keogh
Webmaster & Designer: Pablo Calle

Copyright© 2007 by Inés M. Pousadela
ISSN 1535-0223
Latin American Studies Center
University of Maryland, College Park
0128B Holzapfel Hall
College Park, MD 20742

<http://www.lasc.umd.edu>

LA IMPOSIBLE (AUTO)REFORMA DE LA POLÍTICA. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA, 1997-2007¹

Inés M. Pousadela

“...los sicarios no pierden ocasión
de declarar públicamente su empeño
en propiciar un diálogo de franca distensión
que les permita hallar un marco previo
que garantice unas premisas mínimas
que faciliten crear los resortes
que impulsen un punto de partida sólido y capaz
de este a oeste y de sur a norte,
donde establecer las bases de un tratado de amistad
que contribuya a poner los cimientos
de una plataforma donde edificar
un hermoso futuro de amor y paz”
–Joan Manuel Serrat, “Algo personal”

“Es muy difícil que [la reforma política] pueda
producirse a corto plazo, puesto que quienes tenemos
que proveerla somos, a la vez, beneficiarios de [este]
sistema” –Raúl Granillo Ocampo, *Ministro de Justicia
de Menem (CL, 1/10/99)*

Introducción

Diversas y numerosas iniciativas de reforma del sistema electoral y las prácticas político-partidarias fueron repetidamente llevadas al Congreso por diferentes partidos políticos, tanto del gobierno como de la oposición, a partir de la restauración democrática de 1983. Desde entonces y hasta fines de 1997 habían sido presentados “unos cuatrocientos proyectos -varios del propio Gobierno- para modificar la ley electoral y regular la actividad de los partidos políticos” (CL, 29/12/97), buena parte de ellos en vísperas de cada temporada electoral. Hacia mediados del 2000 convivían en el Congreso unas diecinueve iniciativas de este tenor (LN, 3/08/00). Evidentemente, la presentación de esta clase de propuestas formaba parte de los rituales propios de la vida parlamentaria; no obstante, su

¹ Realicé la investigación que dio origen a este trabajo durante mi estadía en el Centro de Estudios Latinoamericanos (LASC) de la Universidad de Maryland. Una versión modificada y reducida de este texto fue presentada en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO (Quito, Ecuador, octubre de 2007). Quiero expresar mi agradecimiento a Saúl Sosnowski, director del Centro, y a su infatigable coordinadora, Leticia Goulias. Ambos contribuyeron enormemente, con su hospitalidad, a mi *soft landing* en los Estados Unidos.

tratamiento estuvo durante largo tiempo lejos de las prioridades legislativas. Así, pues, ninguna de las iniciativas mencionadas fue convertida en ley; la mayoría ni siquiera llegó a ser tratada en comisión, caducando con el paso del tiempo.

La situación comenzó a cambiar, primero, con el ascenso de la Alianza UCR-Frepaso en 1999; después, más dramáticamente, con el estallido de la crisis de representación hacia fines de 2001. Al calor de la crisis, en particular, no solamente las iniciativas de reforma se hicieron más numerosas sino que, además, pasaron a ser un tema central de debate público. En el curso del año y medio posterior al estallido, la referencia a la reforma política se constituyó en uno de los principales referentes de legitimidad, y un puñado de iniciativas —a menudo denunciadas, no obstante, como incompletas e insuficientes— acabó por concretarse. Sin embargo, ya sea por efecto de las negociaciones que hicieron posible su promulgación, o como resultado de las posteriores luchas en torno de la definición de su reglamentación, quedaron lejos de producir los efectos de transformación del sistema político que se esperaba de ellas. La mayoría, por añadidura, experimentó notables retrocesos en los años subsiguientes. El impulso reformista sólo alcanzó a concretarse en iniciativas tangibles al calor de la crisis en su máximo apogeo, y el tema acabó por desaparecer de la agenda junto con ésta, casi tan velozmente como había emergido.

En el curso de las páginas que siguen indagamos sobre las condiciones que colocaron a la reforma política en el centro del debate público hasta el punto de convertirla en una suerte de “equivalente general” capaz de designar todo lo que de repudiable tenía la política argentina —o, en los términos de Ernesto Laclau (1996)², en el “significante de la falta” que aquejaba a la sociedad argentina. Analizamos, a continuación, el despliegue del debate sobre la reforma política, en el hemiciclo parlamentario, en los medios de comunicación (y, en particular, en las

² El modo de funcionamiento de la reforma política como significante vacío queda bien explicado en el siguiente párrafo del reportaje a Laclau publicado por Página/12 el 25/04/05, en el cual nos hemos tomado la libertad de reemplazar las palabras “exilio” y “Perón” por “crisis” y “reforma política”: “Durante la crisis, la reforma política logró consolidar su centralidad sobre la base de representar cosas muy diversas para los distintos sectores. Ese lugar central no se basaba en una unidad estructural. No había una convergencia de todos aquellos sectores antagónicos unidos bajo la bandera de la reforma política. Todos mantenían su propia interpretación del discurso de la reforma política”.

palabras de su autodesignado vocero, el diario liberal-conservador *La Nación*), así como, finalmente, en la evanescente “opinión pública” (expresada, por un lado, en las respuestas, procesadas por los encuestadores, a las preguntas por ellos mismos formuladas; y, por el otro, en sus manifestaciones más o menos espontáneas de repudio a la llamada “vieja política”) y en el espacio asociativo de la sociedad civil, bajo la forma de propuestas de reforma presentadas por “oenegés” y “ciudadanos comunes” –también ensalzadas, especialmente por *La Nación*, como la imagen invertida de la política depravada. Examinamos, pues, sus contenidos variables y sus sucesivos desplazamientos de sentido, reveladores de la presencia de una multiplicidad de formas subyacentes de comprensión de la representación política, de sus complejidades, limitaciones y problemas, tanto en el contexto de la crisis de representación como en el marco más amplio del proceso secular de su metamorfosis³. Nos abocamos, por último, a la búsqueda de explicaciones que den cuenta de la progresiva pero veloz desaparición de la reforma política como tema de agenda a partir de las elecciones generales de 2003 y de la asunción del nuevo gobierno. Esa desaparición, que la prensa se ocupó de denunciar como el fruto de una nueva “estafa” a la ciudadanía, tuvo lugar en el espacio de la opinión pública a la vez que en el terreno de las instituciones políticas. Deja planteada, en consecuencia, una serie de interrogantes: ¿Por qué fracasó la reforma política allí donde más posibilidades tenía de prosperar, es decir, en un contexto en que los desacreditados representantes del pueblo sesionaban al compás de las cacerolas, bajo la mirada escrutadora de la ciudadanía movilizada? ¿Qué fue lo que hizo que en cierto momento la ciudadanía –tanto la porción minoritaria que se expresaba activamente en las calles, como la gran mayoría que exhibía su rechazo en las cifras de los sondeos- comenzara a mirar para otra parte? Dicho de otro modo, ¿cuál fue, en ocasión de las elecciones presidenciales de 2003 y a partir de la inauguración del nuevo gobierno, el destino de la crisis de representación –y de su hermana gemela, la demanda de reforma política- que se había expresado en las urnas en octubre de 2001 y en las calles en los meses inmediatamente posteriores?

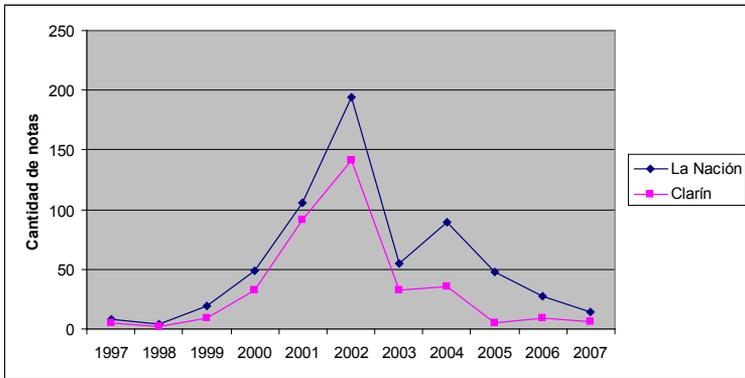
Con sólo unas pocas referencias a iniciativas y sucesos anteriores, el aná-

3 Sobre el concepto de “metamorfosis de la representación”, véase Manin (1998). Para una conceptualización de la diferencia entre “crisis” y “metamorfosis” de la representación, pueden consultarse algunos de mis trabajos anteriores, en particular, Pousadela (2004; 2005).

lisis que aquí presentamos recorre los poco más de diez años comprendidos entre mediados de 1997 y fines de 2007. Así, pues, abarca los momentos formativos de la reforma política como *issue*; su progresiva instalación en el centro del debate público, en términos de la formulación de los problemas existentes primero, y enseguida en términos de la búsqueda de soluciones; sus sucesivos desplazamientos de sentido; su constitución en significativo vacío de la política argentina al calor de la crisis total de 2001; su entronización como fetiche de la clase política temerosa de las reacciones intempestivas de la plebe; y su progresiva disolución hasta culminar en su completa desaparición al compás de la normalización política, en el período 2005-2007. La principal fuente de material sobre la que se basa este trabajo se compone de la información publicada sobre la reforma política (o, más precisamente, sobre el conjunto de temas que fueron sucesivamente agrupados bajo el rótulo de “reforma política”) en los dos principales matutinos de circulación nacional, *Clarín* y *La Nación*. A modo indicativo, la presencia de la cuestión en cada uno de ellos y su distribución a lo largo del período estudiado son graficadas como se muestra a continuación.

Gráfico 1. Presencia de la reforma política en *Clarín* y *La Nación**, 1997-2007⁴

4 Debe recalarse que si bien la evolución de la cobertura es similar en ambos periódicos (pues ella refleja, en gran medida, hechos que ocurren fuera de sus respectivas redacciones, aunque incluye, siempre que se presenta la oportunidad, la propia interpretación y jerarquización de los problemas), la gran diferencia entre ambos se hace visible en su diferente vocación de intervención en el debate público con el objeto de fijar su agenda -mucho más marcada, ciertamente, en el caso de *La Nación*. Ello se refleja, por un lado, en la muy superior cantidad de editoriales que *La Nación* dedica al tema, sobre todo en su etapa más temprana (a lo largo de todo el período, dicha cantidad más que duplica a la publicada por *Clarín*); por el otro, en sus posiciones más o menos críticas y en sus diferenciales énfasis temáticos. Así pues, *Clarín*, el periódico de mayor circulación, aparece como menos intransigente y a menudo más cuidadoso de los matices respecto de lo que está en juego en el terreno de la reforma política. En cuanto a las fijaciones temáticas, *La Nación* se destacó especialmente por su insistencia respecto de la “perversidad” y el “anacronismo” de las “listas sábana” (expresión vernácula para la designación crítica del sistema de listas cerradas y bloqueadas en los distritos más grandes) y de la necesidad de su eliminación. *Clarín*, por su parte, menos visiblemente montado en un único “caballito de batalla”, llegó a destacarse en un momento dado por su crítica a la reducción de la reforma política a un tema contable consistente en recortar el llamado “gasto político”. Es de señalar, además, que junto con las notas de cobertura de los acontecimientos y sus editoriales sobre la reforma política, ambos periódicos abrieron espacios crecientes, conforme progresaba el debate, a las opiniones de especialistas, académicos e intelectuales, además de políticos, funcionarios y representantes de ONGs, ofreciendo sus columnas de opinión como foro para el intercambio de



* Designados, en lo sucesivo, como CL y LN, respectivamente.

La reforma política y el ascenso de la Alianza (1997-1999)

“[1998] tiene que ser el año de la reforma política porque no tenemos elecciones a la vista y el tema se puede discutir con tranquilidad” -
Carlos Corach, Ministro del Interior de Menem (CL, 29/12/97)

A mediados de 1997 Carlos Menem promediaba su segundo mandato presidencial, obtenido gracias a una controvertida reforma constitucional que lo había habilitado para buscar la reelección. Dicha reforma, realizada en 1994, había sido concebida con el único objeto de permitir la reelección presidencial, y se había concretado gracias a un acuerdo –que pasaría a la historia como el “Pacto de Olivos”- entre el justicialista Menem y el ex presidente y líder del principal partido opositor, Raúl Alfonsín (UCR).

Pocos años antes, en 1993, había surgido el Frente Grande (FG), un nuevo partido⁵ formado por sectores desprendidos del Partido Justicialista (PJ) y otros

ideas. Las intervenciones de los primeros, en particular, lograron a menudo trazar distinciones más sutiles respecto de las cuestiones en juego, alertar contra las soluciones simplistas y/o desconectadas de los problemas que se intentaba solucionar, y relativizar las “verdades establecidas”. Cf., entre otros, Liliana De Riz en CL, 4/02/98; Natalio Botana en LN, 2/12/99; 2/11/00; Juan Carlos Portantiero en CL, 8/09/00; Enrique Peruzzotti en LN, 4/02/02.

5 El FG/Frepaso era, además, un partido “de nuevo tipo”, caracterizado alternativamente como

partidos menores disconformes con el giro neoliberal y los indultos presidenciales a los militares juzgados por violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar. En las elecciones de convencionales para la Asamblea Constituyente, así como en los comicios presidenciales de 1995, el nuevo partido –pronto rebautizado, luego de la convergencia de otras organizaciones y dirigentes, con el nombre de Frepaso (Frente País Solidario)- desplazó del puesto de “primera minoría” a la UCR, desprestigiada tras su partida anticipada del gobierno en 1989, producida en el marco de una crisis hiperinflacionaria, y por su facilitamiento del proyecto reeleccionista mediante el Pacto de Olivos. Así pues, el FG-Frepaso capitalizó tempranamente el germen de lo que llegaría a ser el rechazo hacia la llamada “clase política”: el repudio opositor al pacto entendido como “acuerdo secreto y espurio entre dirigentes” (Abal Medina y Castiglioni, 1999) realizado a espaldas de y contra los intereses del “ciudadano común”.

Las elecciones presidenciales de 1995 fueron las últimas en que el oficialismo menemista conservó la iniciativa para instalar la cuestión decisiva en la escena política y delimitar el campo de batalla político-electoral, surcado en esa oportunidad por la dicotomía estabilidad/incertidumbre. Así pues, si bien eran ya evidentes los estragos causados por la extendida corrupción, el estilo político irrespetuoso de las formas republicanas y las reformas económicas neoliberales, el presidente Menem obtuvo su reelección mejorando sus porcentajes de 1989. No obstante, el panorama comenzó a cambiar a poco de inaugurada su segunda presidencia. Mientras la situación económica se deterioraba, el Frepaso comenzaba a destacarse mediante la puesta en escena de propuestas innovadoras -tales como la del “apagón” con “cacerolazo” de protesta- e iba dando forma a un discurso fuertemente republicano y en sintonía fina con la apremiante realidad social, al tiempo que hacía gala de una singular aptitud para pelear con éxito la batalla mediática en contra de lo que comenzaba a conocerse como “la vieja política”, representada en la figura de las dos fuerzas más antiguas que configuraban el aparentemente moribundo “bipartidismo tradicional”.

Hacia mediados de 1997, frente a los nuevos embates reeleccionistas de

partido “profesional-electoral” (Panebianco, 1993), partido “anti-establishment político” (Schedler, 1996) y “partido de ciudadanos” o “partido de opinión” (Godio 1998, págs. 100-104).

cara a las presidenciales de 1999, se formó la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”, con la que la UCR y el Frepaso se propusieron enfrentar juntos el desafío de las inminentes elecciones legislativas para luego formular una alternativa de recambio. Las elecciones de renovación parlamentaria de 1997 proporcionaron a la Alianza un triunfo rotundo; fueron las primeras de la historia en que el peronismo era derrotado estando en el gobierno. Dos años más tarde, también por vez primera, el justicialismo era desalojado del poder por la vía electoral. La fórmula ganadora había sido definida, en noviembre de 1998, mediante elecciones internas abiertas, con la intervención de ciudadanos “independientes”. Se trató de una puesta en acto –motivada, ciertamente, por razones más vinculadas a la naturaleza dispar de los socios que a la promoción de la agenda reformista- de uno de los reclamos que pronto comenzarían a integrar el repertorio de la reforma política.

Desde su fundación, la Alianza se colocó en línea con el “giro ético” inaugurado por el FG y continuado por el Frepaso, que permitió consolidar la contraposición transparencia/corrupción como eje de conflicto político, relegando la economía –y, en particular, el logro de la estabilidad- al espacio del consenso (Delamata, 2000). Así, pues, desde agosto de 1997 hasta las presidenciales de octubre de 1999 el oficialismo debió transitar –pese a sus reiterados intentos, especialmente intensos durante ambas campañas electorales, de centrar el debate en la discusión sobre el “modelo” económico- por el terreno demarcado por la oposición, surcado por el discurso de la anticorrupción, la transparencia, la ética pública y la rehabilitación de las maltratadas instituciones políticas⁶. Resulta revelador, por ejemplo, el hecho de que semanas después de la formación de la Alianza el Congreso Nacional –de mayoría oficialista- apurara el debate de la ley de ética pública que eventualmente obligaría a los funcionarios a declarar sus patrimonios.

La reforma política quedaba así planteada como una carrera en la que

⁶ Fue emblemático en ese sentido el “Compromiso con la Justicia” celebrado públicamente por la Alianza en octubre de 1997, que el jefe del Frepaso y futuro vicepresidente, Carlos “Chacho” Alvarez, ilustró con la afirmación de que “si la Alianza gana en el ‘99, a ninguno de sus integrantes se lo escuchará hablando por teléfono con un juez” (CL, 15/10/97). Días antes el entonces diputado había sacado a colación el tema de los “privilegios políticos” al revelar que en la Cámara de Diputados se manejaban veinte millones de dólares de fondos reservados (LN, 11/10/97).

el gobierno buscaría “adelantarse” a la Alianza (CL, 29/12/97) mediante el relanzamiento (anunciado en diciembre de 1997, y nuevamente en mayo de 1998) de las mismas propuestas de reforma formuladas por Menem en 1995, que hasta entonces habían recibido escasa atención parlamentaria y ningún dictamen de comisión⁷. No obstante, 1998 –“el año de la reforma política”, según las palabras del ministro del Interior menemista- acabó siendo el año con menor cobertura periodística del tema en el curso de los diez años comprendidos en este estudio.

En los primeros tiempos de la segunda presidencia de Menem, y en los inicios de una recesión que había llegado para quedarse, había comenzado a instalarse el tema de la corrupción, aún no expresado en el lenguaje contundente de la reforma política. En el comienzo, los temas de la corrupción y la reforma política marchaban por andariveles paralelos, sin tocarse ni cruzarse: el primero era patrimonio de la oposición, primero difusa y desarticulada, luego encarnada en la alternativa aliancista; el segundo era –principalmente bajo la forma de propuestas de modificación del sistema electoral- sistemática y desgadamente retomado por el Ejecutivo y por legisladores de todos los colores, sin gran eco en una ciudadanía que aún no concentraba su atención en él. Pronto, sin embargo, la reforma política quedaría convertida en un terreno de disputa al que se irían sumando nuevas cuestiones, problemas y perspectivas.

Muchos de los tópicos de la reforma política fueron adquisiciones tardías y progresivas adiciones al tronco original; otros tantos fueron simples presencias pasajeras sin mayores consecuencias. Sólo uno de ellos se mantuvo invariablemente dentro de la agenda, aunque fue complejizando sus contenidos y pese a que su acentuación desproporcionada fue a menudo criticada en tanto que reducción del problema de la reforma de la política a una sola (y ni siquiera la más relevante) de sus múltiples dimensiones. Se trata de la cuestión de las “listas sábana”, sistemáticamente denunciada (en particular, pero no exclusivamente, por *La Nación*) como un sistema “arcaico”, “vetusto”, “perverso” y “vicioso”. La denominación,

⁷ Ellas incluían temas vinculados con la transparencia del financiamiento partidario, la regulación de las internas abiertas de los partidos, la municipalización de los fondos de ayuda social, la vigilancia de la ética pública y la creación de un sistema mixto en reemplazo de las “listas sábana” en los cuatro principales distritos del país. Por entonces, y desde hacía varios años, el gobierno contaba con una “subsecretaría para la reforma política” cuya existencia y funciones constituían un misterio para el público lego.

que en los inicios de la transición democrática se había aplicado sobre todo al encadenamiento horizontal de las boletas electorales para distintas categorías de cargos⁸, había comenzado a utilizarse en tiempos más recientes para describir el largo listado de candidatos (en particular, a diputados nacionales) contenido en las listas -cerradas y bloqueadas- de los distritos más grandes (provincia de Buenos Aires, ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe)⁹. La crítica, vulgarizada y repetida hasta el hartazgo, refería al hecho de que, con su voto por la primera “cara conocida” de la lista, el elector enviaba involuntariamente al Congreso a unos cuantos “desconocidos” -incapaces en el mejor de los casos, prontuariados en el peor- que ocupaban sus puestos gracias a “acuerdos de cúpulas” e “intercambios de favores políticos” realizados a espaldas de la ciudadanía. Así, pues, el sistema era repetidamente denunciado como “una de las principales causas del descrédito de la clase política” (LN, 5/4/99), haciendo caso omiso del hecho de que la clase política no estaba menos desacreditada ni se caracterizaba por la transparencia, la virtud republicana y la capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía en las provincias (la gran mayoría) cuyas listas de diputados contienen dos o a lo sumo tres nombres por todos conocidos¹⁰.

El de las listas sábana siempre fue el tema más popular de entre los que integraron el temario de la reforma política. Fue, asimismo, el que –al menos al inicio del debate- generaba el repudio más generalizado, aunque se tratara en un comienzo de un rechazo más bien difuso y pasivo. En verdad, el tema de la lista sábana pareció por momentos adoptar la posición de “significante vacío”, elemento equivalencial que condensaba en sí todo lo que había de repudiable en el sistema político. Así, por ejemplo, afirmaba La Nación en uno de sus editoriales (19/05/98) que “el sistema actual de elecciones parlamentarias es otro ‘modelo’ de la llamada corrupción estructural”. Si La Nación fue el medio que más consis-

8 Los efectos contrapuestos de la lista sábana “horizontal” y de la independencia ciudadana pasaron entonces a reflejarse en la tensión entre el llamado “efecto arrastre” de los cargos más importantes y/o de los candidatos más populares sobre los restantes, por un lado, y la tendencia creciente al “corte de boleta”, por el otro.

9 Debe señalarse que, si bien la situación se restringe a sólo 4 de los 24 distritos electorales, se trata de los distritos donde vota alrededor del 70% de los argentinos.

10 En verdad, si de “conocer” a los legisladores se trataba, nada podría reemplazar a una medida que, sin embargo, todavía tardaría años en ser reclamada y aún más en ser concretada: el voto nominal en el Congreso.

tentamente batalló por imponer en la agenda la cuestión de la reforma política, el tema de la lista sábana fue el que más enfatizó en ese proceso, aun en el marco de informaciones sobre iniciativas gubernamentales u opositoras que contenían muchos otros elementos adicionales, no necesariamente subordinados al tema de las listas sábana. La cobertura de la cuestión, además, evidenció la existencia de una frondosa serie de confusiones, tal como la idea –fruto de la equiparación de la lista cerrada y bloqueada a la “lista sábana”– de que la introducción de un sistema mixto al “estilo alemán” o la subdivisión de las circunscripciones más grandes hubiera sido tan solo una “eliminación parcial” de la lista sábana. En rigor, una reducción considerable del tamaño de las listas hubiera redundado en la desaparición de la “sábana” al mismo tiempo que en la permanencia de la lista cerrada y bloqueada.

Progresivamente, sin embargo, nuevas cuestiones fueron incorporándose a la agenda de la reforma política. Entre ellas ocupó un lugar destacado la del financiamiento de los partidos políticos, por entonces altamente desregulado. Si bien el sustento económico de los partidos políticos por parte del Estado y la obligación de éstos de rendir cuentas habían adquirido status constitucional con la reforma de 1994, hacia 1997 esas disposiciones no habían sido reglamentadas y seguía vigente la ley orgánica de los partidos políticos, de 1985, que no establecía límites a los aportes privados y que, aunque prohibía las contribuciones anónimas, permitía a los donantes exigir reserva de su nombre. Así, hacia mediados de 1997 La Nación proporcionaba estimaciones de los montos que el PJ y la Alianza llevaban gastados en la campaña para las elecciones legislativas a la vez que advertía que los datos disponibles eran poco fiables porque “la financiación de los partidos políticos es prácticamente un tema tabú, por lo que los operadores de campaña sólo hablan en estricto ‘*off the record*’ a la hora de referirse a los números y a la procedencia de los fondos” (LN, 8/09/97)¹¹. Como veremos, en el curso del debate las posiciones acerca de la composición del financiamiento partidario (estatal/privado) que habría de establecer la ley, así como respecto de los toques y las

11 Según una investigación realizada por la ONG Poder Ciudadano, sólo en la ciudad y la provincia de Buenos Aires el PJ gastó casi 15 millones de dólares en publicidad para esa campaña, y la Alianza casi dos millones y medio (LN, 5/04/99). Dicho monitoreo documentó también el financiamiento de las campañas mediante el uso de fondos institucionales (cf. LN, 2/09/01).

restricciones que deberían respetar los aportes privados, variaron sustancialmente al compás de los cambios en las posiciones relativas (por ejemplo, en términos del acceso al financiamiento privado) de los involucrados. Es de señalar, asimismo, que en los inicios del debate predominó la preocupación por la cantidad de dinero que los partidos y candidatos tendrían para gastar —en algunos casos, con el argumento de la igualdad de condiciones de los contendientes en el proceso electoral; en otros, con el argumento de la baja tolerancia de la ciudadanía a los despilfarros electoralistas en tiempos de “vacas flacas”- y por el origen legal o ilegal de esos fondos que por las consecuencias que el aporte de grandes sumas de dinero podría tener en términos de la generación de influencias indebidas sobre los funcionarios una vez electos. Este elemento —destacado, por ejemplo, por Natalio Botana en LN, 2/12/99- fue plenamente integrado al debate tiempo más tarde.

Hacia 1997, sin embargo, éste era aún incipiente y primitivo. En virtud de su sola existencia la Alianza había llegado a constituir una promesa de cambio y de renovación, y con ello parecía bastar. Así pues, a su triunfo electoral en octubre de 1997 le siguió el año más pobre en términos de innovaciones y debates en torno de la reforma política. Se desaprovechó entonces, tal como había sucedido en épocas anteriores y como volvería a ocurrir en el futuro, un año sin elecciones, supuestamente más hospitalario para la reforma de las reglas del juego debido a la no interferencia de cálculos y réditos electorales inmediatos. Dado que las elecciones legislativas tienen lugar cada dos años y las presidenciales cada cuatro, siempre queda sólo un año no electoral (en el que nada sucede porque no hay apuro) entre dos años electorales -en los cuales se proponen y se descartan grandes cantidades de proyectos porque ya no hay tiempo. Así pues, lo único digno de mención al final de un año yermo para la reforma política fue la reiteración, por parte del entonces presidente Menem, de sus ideas de (reforma constitucional mediante) eliminar la obligatoriedad del sufragio -rechazada en forma generalizada como un equivalente de facto del voto calificado (cf. por ejemplo, Liliana de Riz en CL, 6/12/98)- y regresar al sistema indirecto de colegio electoral para la elección presidencial.

En el año electoral de 1999, el debate público sobre la reforma política fue revitalizado por la campaña proselitista que, dado el poder aliancista de definición de la agenda, la colocaba en el centro de la escena. El nuevo impulso guber-

namental a la reforma política –anunciado por Menem en su mensaje inaugural de las sesiones ordinarias del Congreso, el 1° de marzo- se situaba claramente en el marco de “la pelea por la presidencia” (CL, 22/03/99). Pese a las instrucciones del ministro del Interior (“Destruyan la lista sábana”¹² -LN, 5/04/99), sin embargo, era evidente que nada se movería antes de las elecciones. Tampoco se lograron avances en la reglamentación del financiamiento de los partidos, pese a que en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados había por entonces diez proyectos al respecto, con notables coincidencias entre los del PJ y la Alianza. Legisladores y jefes de campaña de todos los colores se explayaban acerca de la importancia del tema; sin embargo, se negaban a proporcionar cifras siquiera aproximadas de sus presupuestos de campaña. Para entonces, la posición original del oficialismo (financiamiento exclusivamente estatal) había sido reemplazada por la propuesta de un sistema mixto, con techos y condiciones de publicidad para los aportes privados. Tanto desde el gobierno como desde la oposición, se razonaba en términos de la relación entre el “gasto político” y el ánimo social en el marco de la crisis económica. Así, por ejemplo, un diputado radical explicaba que aceptaba a regañadientes los aportes privados porque “la sociedad argentina no está preparada para aceptar que el Estado pague todas las cuentas” (CL, 11/04/99).

Tampoco tuvo mayores consecuencias el anuncio gubernamental realizado hacia fines de junio respecto de la posibilidad de realizar un ensayo parcial de un sistema de voto electrónico que evitara la repetición de escándalos tales como los suscitados por las denuncias de fraude en algunas de las elecciones provinciales más recientes. Recién en las elecciones de 2003 y 2005 se realizaría un puñado de experiencias piloto en algunos distritos; la instauración del voto electrónico a nivel nacional –incluida en la mayor parte de las propuestas de reforma política procedentes de los sucesivos gobiernos y sus respectivas oposiciones, así como

12 El problema, en lo sucesivo, pasaría a ser la definición consensuada de un sistema alternativo. La propuesta inicial elaborada por la Subsecretaría de Reforma Política reemplazaba a las listas sábana por un sistema de tachas; sin embargo, la idea fue pronto descartada en favor de un sistema mixto para los cuatro distritos más grandes. Si bien estas seguirían siendo siempre las principales alternativas en danza, con el paso del tiempo se multiplicarían al infinito las variantes propuestas para su aplicación y disminuiría proporcionalmente el consenso en torno de cualquiera de ellas. Notablemente, como veremos, una situación similar se verificaría en el campo de la sociedad civil.

de las organizaciones de la sociedad civil- sería en cambio postergada en forma indefinida. En cambio, sí se llegó a aprobar, a escasas semanas de las elecciones presidenciales de 1999, la Ley de Ética Pública cuyo tratamiento parlamentario se había iniciado más de dos años atrás¹³. Con ella, el oficialismo buscaba demostrar que la preocupación por la corrupción no era patrimonio exclusivo de la oposición.

Como se ha dicho, sin embargo, el eje de la campaña presidencial fue la oposición entre corrupción y transparencia –oposición que, en el discurso aliancista que dominó la campaña, se superponía exactamente con la dicotomía gobierno/oposición, de modo tal que de nada sirvieron sobreactuaciones oficialistas tales como el acuerdo firmado por la Oficina de Ética Pública con la ONG Poder Ciudadano para diagnosticar la magnitud de la corrupción en el sector público. La fórmula aliancista encabezada por el radical Fernando De la Rúa, a quien secundaba el líder del Frepaso, fue elegida en primera vuelta con el 48% de los votos, un porcentaje similar a los obtenidos anteriormente por Carlos Menem y Raúl Alfonsín. Esta vez, sin embargo, el presidente electo no era un líder carismático sino, en cambio, un político que había hecho de su austeridad, moderación y falta de *glamour* la quintaesencia de la virtud republicana. Paradójicamente, las campañas de 1999 –extendidas a lo largo de diez meses- habían sido las más caras de la historia argentina hasta la fecha, con la mayor concentración de asesores internacionales y equipos especializados en marketing político, y la más elevada inversión en encuestas de opinión (Cf. Luis Alberto Quevedo en CL, 18/10/99)¹⁴. Entre las elecciones y la entrega del mando, en vistas del complicado panorama que enfrentaba el gobierno electo en relación con el déficit de las cuentas estatales, se profundizó la tendencia –ya perfilada en el curso de los dos años prece-

13 Dicha ley impuso a los miembros de los tres poderes y demás agencias del Estado la obligación de presentar declaraciones juradas de bienes al comienzo y al final de sus gestiones, que serían publicadas en el Boletín Oficial y serían de consulta pública; prohibió a los funcionarios recibir regalos y donaciones y ordenó la creación de una Comisión de Ética Pública destinada a velar por el cumplimiento de la ley. Seis años más tarde, sin embargo, dicha comisión aún no había sido creada (Cf. Editorial LN, 9/04/06).

14 Muy por encima de los topes de gastos que se intentaría imponer en los años subsiguientes, el PJ habría gastado -según una auditoría de Poder Ciudadano- unos 44 millones, la Alianza unos 42 y Acción por la República, 4. No obstante, los partidos sólo declararon gastos por 3 millones, 2,7 millones y 1,2 millones, respectivamente.

dentes- a la comprensión de la reforma política en términos de la contención y disminución del “gasto político”, es decir, resignificada como “señal de cambio y austeridad” (CL, 18/11/99). Con todo, los recortes planificados por la Alianza suponían básicamente la eliminación de ministerios y secretarías y la reducción (junto con la transparencia) de los gastos en la órbita del Ejecutivo; en contraste, la fiebre de “ahorro político” que se iniciaría en el 2001 tendría como blanco principal a los poderes legislativos nacional, provinciales y locales. La reforma política era presentada, en vísperas de la asunción presidencial, como una de las tres prioridades de la gestión de Interior aliancista, junto con la seguridad y la relación con las provincias.

Del escándalo del Senado al estallido de la crisis (2000-2001)

“¿Por qué, si hemos estado dando vueltas alrededor de la reforma política durante tantos años, si el gobierno nacional y el local están de acuerdo en la importancia de este tema, si la ciudadanía clama por mejor representatividad, no se logra jamás aprobar un cambio integral?”

-Marta Oyhanarte, *legisladora porteña (LN, 3/02/00)*

“Es este año o nunca” -Franco Castiglioni, *coordinador del proyecto de Reforma Política (LN, 10/07/00)*

“Esta vez va en serio” -Federico Storani, *Ministro del Interior (LN, 23/10/00)*.

El mismo día de la asunción presidencial, el Congreso sancionó la ley que creaba la Oficina Anticorrupción. Durante sus primeros meses de vida, los casos más sonados de la Oficina coincidieron con los antagonismos planteados durante la campaña electoral; el apoyo oficial a sus tareas, sin embargo, comenzó a flaquear cuando ella debió investigar casos producidos en el seno de la administración aliancista. Con todo, el punto de no retorno sólo fue alcanzado hacia mediados de agosto, al estallar el llamado “escándalo del Senado”¹⁵.

Hasta ese momento, el gobierno aliancista había sido prolífico en iniciativas relacionadas con la reforma política, en la convicción de que en ella se fundaban las expectativas de su electorado y de que, en contraste con el estrecho margen de maniobra que, a su juicio, le dejaban las variables económicas, eran

¹⁵ Para una pormenorizada descripción de la actuación de la Oficina Anticorrupción durante el primer año de gobierno aliancista, véase Charosky (2002).

las únicas expectativas que estaba en sus manos satisfacer. Así, pues, a principios de enero el vicepresidente se hizo cargo de la coordinación de los programas de reforma y modernización del Estado y creó la Secretaría para la Modernización del Estado, encargada de cuatro programas: Modernización de la gestión pública, Reforma política, Conocimiento y sociedad, y Auditoría de calidad institucional. La reforma política se montaba sobre cuatro ejes: la regulación del financiamiento partidario, la reforma del sistema electoral, la reglamentación de las campañas electorales, y la transformación de las estructuras partidarias mediante la introducción de las internas abiertas y la depuración de los padrones. Sus objetivos declarados eran dos: aumentar la transparencia y reducir el costo de la política. En la interpretación de Alvarez, además, subyacía el objetivo fundamental de rehabilitar la capacidad transformadora de la política. Se barajaba por entonces la posibilidad de estrenar los cambios en las elecciones legislativas de 2001.

Hacia el mes de abril comenzaron a conocerse los proyectos oficiales para imponer a los partidos la realización de internas abiertas, es decir, con participación de los votantes independientes¹⁶ (que sólo se aplicarían a la definición de la candidatura presidencial, y que serían simultáneas si así lo acordaran todos los partidos con representación parlamentaria); y para regular el financiamiento de los partidos y la limitación de las campañas. El tema del financiamiento era entonces descrito como un “tabú corporativo” (LN, 5/04/00) a la vez que como “la mayor deuda de los partidos con la gente”, dadas las sospechas generalizadas que suscitaba la relación entre dinero y política (CL, 12/03/00). El vicepresidente Alvarez (en LN, 8/08/00) ofrecía dos argumentos centrales que lo colocaban en el centro del debate: por un lado, “cada gran contribución, de empresas, corporaciones o personas, abre cuando menos una instancia de sospecha sobre retribuciones posteriores por parte del poder político”; por el otro, “frente a la situación económica y la exclusión social (...) la cooptación política o la falta de claridad ahonda el divorcio de la política y la sociedad”.

¹⁶ Por entonces, LN había comenzado a reconocer en las internas abiertas (no solamente para la definición de la candidatura presidencial, sino sobre todo para la confección de la oferta de candidatos legislativos) un instrumento de efecto similar al buscado mediante la eliminación de las listas sábana: la exclusión de las listas de “los desconocidos de siempre” ungidos por la componenda partidista (Editorial LN, 10/08/00).

Según los anteproyectos oficiales, se mantendría el financiamiento estatal (que era entonces de tres pesos por cada voto cosechado en las elecciones anteriores) y se habilitarían los aportes privados sujetos a topes (en principio, 40mil pesos para las personas físicas y 200mil para las personas jurídicas) y condiciones de publicidad. Las campañas no podrían durar más de 90 días en el caso de las presidenciales y 60 en el de las legislativas (se habló, además, de un tope de 45 días en el caso de las internas), mientras que la difusión de propaganda televisiva quedaría limitada a 45 días para las elecciones presidenciales y a 30 para las legislativas. Además de promover la austeridad, se suponía que la disminución del uso de la televisión “aumentaría por contrapartida” –en palabras del coordinador del proyecto de Reforma Política- “los debates entre los candidatos en los distintos canales, lo que será más provechoso para los votantes” (LN, 5/04/00). El proyecto oficialista incluía además una veda de 48 horas para la difusión de sondeos de opinión antes de los comicios y la prohibición de la difusión de encuestas en boca de urna hasta tres horas (finalmente rebajadas a una hora) después de cerrada la elección¹⁷.

También se incluyó en la agenda reformista el tema de la depuración de los padrones, acicateado por la constatación de más de 200 mil irregularidades en el padrón nacional: fallecidos en condiciones de votar, duplicación de domicilios, identidades dobles, documentación apócrifa y electores de más de 140 años de edad. Se propuso, entonces, la creación de un juzgado y una fiscalía electoral para cada uno de los 24 distritos; la unificación de los 24 padrones electorales en una única base de datos digitalizada para evitar dobles empadronamientos; la eliminación de la división de los padrones por sexo; la renovación permanente de los padrones; la creación de un cuerpo permanente de autoridades de mesa remuneradas que intervendrían en todos los actos electorales -nacionales, provinciales,

17 Esta propuesta suscitó el rechazo unánime de encuestadores y gerentes de canales de televisión. La mayoría adujo que, si no son publicadas antes de cerrarse la votación, las encuestas de boca de urna no modifican los resultados electorales. En un editorial dedicado al tema, *La Nación* (7/04/00) denunciaba tanto la ilegitimidad como la futilidad de la prohibición: “Más allá de constituir una violación de elementales principios consagrados en la Constitución Nacional, regulaciones como las citadas han resultado inviables en otros países (...). En un mundo globalizado, donde la tecnología y el fuerte desarrollo de los medios de comunicación tienden a borrar las fronteras, la prohibición de la publicación de los resultados de un sondeo de opinión pública generaría una industria informal de acceso a la información”.

municipales e internos; y la introducción de un sistema teleinformático para la recolección de los resultados. La propuesta de crear un fuero electoral autónomo, sin embargo, quedó fuera del proyecto eventualmente presentado al Congreso, que mantuvo la jurisdicción de los jueces federales.

Con el objeto de lograr la aprobación de los proyectos a tiempo para las elecciones legislativas, fue descartada también la eliminación de las listas sábana¹⁸. En efecto, pese a que la mayoría se pronunciaba contra ellas, no existía acuerdo acerca de las alternativas para reemplazarlas, dadas las incompatibles constelaciones de costos y beneficios que cada una suponía para los diversos involucrados. Comenzaba, pues, a reconocerse públicamente la inexistencia de un “sistema perfecto”, capaz de satisfacer todas las exigencias de representatividad, gobernabilidad y cercanía entre gobernantes y gobernados. Con todo, pasaría aún cierto tiempo hasta que algunos desde el *establishment* político¹⁹ se atrevieran a desafiar abiertamente la sabiduría convencional que demonizaba las listas sábanas para, en cambio, ensalzar sus virtudes. Así, por ejemplo, La Nación informaba a mediados de 2001 que cerca de la mitad de los senadores se había expresado en contra de eliminar la lista sábana, pero bajo la condición de que no se citaran sus nombres (LN, 1/06/01). Otro tema que quedó fuera del debate en esta primera etapa fue la llamada “reforma política provincial”, que incluía –según los planes oficialistas- la derogación de la “ley de lemas” (sistema de doble voto simultáneo) vigente en varias provincias, considerada un mecanismo de tergiversación de la voluntad popular y centro de las primeras acusaciones serias de fraude electoral en varias décadas; y la imposición –pacto federal mediante- de toques para los salarios y los gastos protocolares en los poderes ejecutivos y legislativos provinciales.

Aún con las listas sábana y las relaciones federales fuera de agenda, seguían sin resolverse los conflictos en torno del financiamiento y la duración de las campañas. Mientras que el proyecto gubernamental autorizaba las donaciones privadas directas, los principales proyectos del justicialismo exigían que ellas fue-

18 Por ese motivo, la propuesta de reforma sería tachada por la prensa de “incompleta” (CL, 24/10/00). En lo sucesivo, tanto Clarín como La Nación denunciarían la pérdida progresiva de las aristas más interesantes e innovadoras de los proyectos.

19 El reconocimiento de méritos a las listas sábanas era, en cambio, más frecuente en el ámbito académico e intelectual. Véase, por ejemplo, su defensa por parte del historiador Luis Alberto Romero, entrevistado en LN, 6/05/01.

ran realizadas a un fondo común administrado por Interior, con la opción de que el dinero tuviera una asignación partidaria determinada por el donante. Dentro del gobierno, la propuesta del Ministerio del Interior (UCR) coexistía con la de Vicepresidencia (Frepasso), que establecía topes mucho más bajos para las donaciones privadas. En lo que se refiere al tope para los gastos de campaña, el proyecto del Ejecutivo lo establecía en un peso por cada elector empadronado mientras que el PJ prefería no imponer límites globales sino solamente a los montos por aportante. Una vez comenzado el debate parlamentario, por añadidura, los senadores justicialistas insistirían en aumentar o eliminar el tope para el aporte de los grupos económicos -fijado en 2,5% del gasto permitido en cada provincia- por considerarlo una cantidad ínfima en las provincias más pequeñas. El Frepasso, por su parte, presionaba por extender los topes de gastos y las exigencias de transparencia a las elecciones internas, ya que –en palabras de su diputado Carlos Raimundi- “no es ningún secreto que esas campañas se financian con el dinero que se obtiene vía institucional, con cargos ejecutivos o legislativos” (LN, 13/08/00). Así, pues, quedaba señalado otro de los temas aún no contemplados en la reforma: el del financiamiento de la política mediante el empleo público y los “fondos reservados” procedentes de numerosos organismos estatales.

Por añadidura, el debate sobre el financiamiento se entreveraría una y otra vez con el problema del ajuste, que ponía en duda la factibilidad (así como, de cara a la ciudadanía, la popularidad) del financiamiento público. Así, por ejemplo, en el mes de junio el gobierno redujo a casi la mitad el presupuesto anual destinado al financiamiento de los partidos, con el argumento –expresado por sendos legisladores de la UCR y el Frepasso- de que “los partidos políticos no deben erigirse en islas de prosperidad dentro de un contexto económico complicado” y deben, en cambio, “acompañar el sacrificio de la gente” (cf. “El ajuste llegó a los partidos políticos”, en LN, 12/06/00). El principal argumento esgrimido por los detractores de la medida –sostenido, en este caso, por un diputado del partido cavallista Acción por la República- era que induciría a los partidos a “buscar recursos *por izquierda*”. En todo caso, ya hacia mediados del 2000 la idea del financiamiento mixto se imponía por su propio peso por efecto de las limitaciones presupuestarias del Estado.

Los proyectos en danza aún no recibían tratamiento parlamentario cuan-

do se desató, a menos de un año del triunfo electoral de la Alianza, un monumental escándalo a raíz de la denuncia de presuntos sobornos recibidos en el Senado Nacional a cambio de la aprobación de una ley clave para el gobierno. Escasos dos meses después, la falta de disposición presidencial a investigar seriamente lo ocurrido desembocaría en la renuncia del vicepresidente, también presidente de la cámara cuestionada, con el consiguiente debilitamiento de la coalición gobernante. Más allá de que su ocurrencia pudiera o no demostrarse fehacientemente, la denuncia tuvo la relevancia que le otorgó su enorme verosimilitud a los ojos de la opinión pública. La noticia no tuvo el impacto de la novedad; se trató, en cambio, la constatación de una sospecha largo tiempo sentida. El efecto del escándalo se derivó, en gran medida, de la verificación de que con la Alianza poco había cambiado respecto de la década menemista. La escasa disposición oficial a llegar al fondo del asunto acabó por revelar ante la mirada de la ciudadanía la existencia de una “clase política” corrupta y cerrada sobre sus intereses corporativos, abiertamente opuestos a los del “ciudadano de a pie”, y en la que radicales y peronistas parecían hallarse igualmente involucrados. El escándalo de los sobornos en el Senado constituyó, pues, un momento de fulgurante visibilidad en el cual se puso en evidencia la brecha entre la literalidad de la idea de la democracia como “gobierno del pueblo” y su realidad empírica como “gobierno de los políticos” (Nun, 2001) –políticos que, por añadidura, resultaban ser “todos iguales”: igualmente “corruptos”, “ladrones” y “delinquentes”, según los epítetos más frecuentes. El ánimo generalizado fue bien resumido ante buena parte de la dirigencia por el animador de la “noche ciudadana” de la ONG Conciencia: “Hoy estamos todos asqueados de la política” (LN, 1/09/00)²⁰.

En lo sucesivo, la reforma política fue enmarcada en el terreno delimitado por la crisis de los sobornos²¹, y –más aún después de la renuncia del vicepre-

20 Para una excelente descripción de los cambios en la actitud de la ciudadanía hacia sus representantes parlamentarios, véase la nota de Joaquín Morales Solá –autor, también, del primer artículo periodístico en que aparecieron mencionados los sobornos- en LN, 3/12/00.

21 Véase, por ejemplo, la nota de Clarín del 4 de septiembre, titulada, “Escándalo en el Senado: la ley que fija nuevas reglas para financiar las campañas”. La Nación (5/09/00), por su parte, editorializaba acerca del vínculo existente entre el escándalo del Senado y la lista sábana: “sería demasiado ingenuo suponer que [los hechos del Senado] son tan sólo el fruto de los sobornos para la sanción de una ley, antes que de un sistema político cuya permisividad facilita el acceso a las bancas de representantes desconocidos por sus electores y sin la calificación necesaria, generalmente

sidente- fue declarada “impostergable” como forma de que “la clase política se reconcilie con el resto de la sociedad” (Editorial LN, 12/10/00). En ese sentido, la crisis fue percibida como una ventana de oportunidad: “no hay mal que por bien no venga: la crisis del Senado bajó la guardia a la defensa corporativa”, afirmaba entonces el Ministro del Interior (Entrevista en LN, 23/10/00). Sin embargo, aunque a días de la difusión del caso del Senado tanto el gobierno como la oposición se comprometieron a acelerar el debate para “dar señales” a la ciudadanía, el período ordinario de sesiones legislativas acabó sin que se hubiera producido ningún avance. Luego de lo cual el Ejecutivo “olvidó” incluir el tema en la convocatoria a sesiones extraordinarias de diciembre (Editorial LN, 5/12/00). Igualmente inocuas resultaron las propuestas que, en los primeros meses del año siguiente, fueron lanzadas para modificar la estructura y el funcionamiento de las cámaras: reducción del número de comisiones; votación mediante la identificación de los legisladores por sus huellas digitales (de modo de evitar la repetición de escándalos como el de los “diputruchos”, que tuvo lugar en 1992 cuando, en ausencia de la oposición, el PJ quiso obtener quórum para aprobar una privatización sentando en una banca al asesor de un diputado); redimensionamiento de la estructura administrativa y relevamiento del personal, para identificar cuáles de los supuestos empleados trabajaban en el Congreso y cuáles se desempeñaban, en realidad, en tareas proselitistas o partidarias en los distritos de sus jefes.

El 2001 amaneció con un cambio de foco, en medio del inicio de la avalancha de iniciativas de reformas políticas provinciales, presentadas en muchos casos en el marco de propuestas de reforma constitucional. Si bien algunas propuestas en danza incluían muchos de los temas presentes en el debate nacional (tales como el financiamiento de los partidos y las limitaciones a los gastos y extensión de las campañas), lo que la mayoría de ellas colocaba en primer plano era la preocupación por la reducción del “gasto político”²², que se ejecutaría su-

mediante recursos con oscuros orígenes”. De igual modo razonaba el presidente de la Fundación Ética Pública: “los corruptos no son separados de las listas de candidatos. ¿Para qué proceder de otra manera si lo mismo la gente se ve obligada a votar la lista completa de un partido?” (CL, 8/11/00).

22 Curiosamente, fue con un argumento relacionado con la suma de los costos de las elecciones internas y las generales que el gobernador riojano (PJ) lograría en mayo de ese año la sanción de la ley de lemas para las elecciones de autoridades provinciales y municipales (LN, 12/05/01). Entretanto, el gobierno nacional propiciaba la derogación de la ley de lemas en las provincias no sólo

primiendo cámaras y/o reduciendo el número de legisladores y concejales. Eventualmente, alrededor de diez provincias acabarían realizando ajustes cosméticos en el terreno de la reducción de sueldos y otros beneficios (horas extras, viáticos, gastos de representación).

En verdad, a principios del 2001 el país estaba a sólo meses de la bancarrota. El modelo de la Convertibilidad que equiparaba el valor del peso con el del dólar, establecido por ley en los primeros tiempos de Menem, diez años atrás, era un corsé que estrangulaba la economía, dentro del cual no se podía permanecer pero del cual no se sabía cómo ni cuándo salir. El gobierno nacional probaba suerte con sucesivos planes de ajuste y batallaba por cumplir con los cronogramas de pagos impuestos por los organismos internacionales. Las provincias comenzaban, una tras otra, a emitir bonos para pagar los sueldos públicos. El desempleo alcanzaba picos históricos, millones de personas se sumergían bajo la línea de la pobreza y la clase media sentía su existencia amenazada²³. En ese contexto, la preocupación por el “gasto político” en los niveles federal, provincial y municipal –cuya incidencia, diminuta en términos relativos, era calculada en unos 1.200 millones de pesos/dólares sobre los 52 mil millones del presupuesto anual (cf. CL, 24/08/01)- pasó a ocupar el centro de la escena, básicamente como –según las reiteradas expresiones de los proponentes de los más variados planes de recorte- “gestos”, “señales” o “mensajes” de “buena voluntad” y de “renunciamento” mediante los cuales la clase política exhibía su disposición a acompañar, sin privilegios, los sacrificios que realizaba “la gente”. En el paroxismo de esta tendencia, la audacia de las propuestas reformistas pasó a medirse por la cantidad de millones que prometían ahorrar, y la reforma política perdió su vínculo con la idea de restituir su eficacia a la política mediante la introducción de cambios radicales en la concepción y la lógica de la actividad, tal como lo evidenció el predominio de las propuestas “fáciles” de cortes en el gasto y la virtual ausencia de propuestas centradas en la forma de hacer política –relativas, por ejemplo, a la

por distorsionar la voluntad mayoritaria sino porque –en palabras de Storani, Ministro del Interior- “quintuplica el costo de las campañas” (CL, 19/01/01).

23 Según datos del INDEC, la desocupación era en octubre del 18,3%, mientras que la subocupación alcanzaba el 16,4%. El censo nacional de 2001 informaba, asimismo, que 16 de los 36 millones de habitantes de la Argentina se hallaban bajo la línea de pobreza y que más de cinco millones habían caído por debajo de la línea de indigencia.

opacidad y la arbitrariedad en el manejo de la cosa pública que se evidenciaba en el uso y abuso de los “gastos reservados”²⁴. En ese sentido denunciaba la diputada rebelde Elisa Carrió (ARI) “la hipocresía de quienes se enriquecen infinitamente, viven en casas de tres millones de dólares y quieren bajar los sueldos de diputados honestos. (...) En lo que se gasta mucho es en la corrupción, en el sobreprecio en las licitaciones, en las negociaciones con los amigos banqueros y en los negocios con los amigos contratistas de la obra pública” (LN, 23/08/01).

A nivel nacional, el tema del “gasto político” comenzó a imponerse a partir de la difusión de las cifras de gastos de las legislaturas provinciales, que en el caso arquetípico de Formosa, una de las provincias más pobres, insumía (pese a ser unicameral) un desorbitado 6,47% del magro presupuesto provincial. Así, pues, el gobierno aliancista –que en noviembre de 2000 había firmado con los gobernadores, mayoritariamente peronistas, un pacto fiscal que incluía la “sugerencia”, nunca materializada, de fijar topes para los gastos de las legislaturas²⁵ - comenzó a impulsar un nuevo acuerdo político. En tanto que condición previa para la firma de convenios de ayuda financiera con Economía, el acuerdo obligaría a los mandatarios provinciales a impulsar los mencionados topes de gastos (extensivos a los concejos deliberantes); el alineamiento de los salarios de sus funcionarios con los del gobierno nacional; la reducción del número de legisladores; la unicameralidad legislativa; y la derogación de la ley de lemas. Otra propuesta en ese sentido fue la del partido cavallista Acción por la República, impulsor de una reforma constitucional para dividir al país en cinco regiones, cada una con su congreso unicameral, en reemplazo de las costosas legislaturas provin-

24 Los progresos en ese sentido fueron ínfimos. Así, por ejemplo, después de seis años de demoras en el Congreso, Diputados dio media sanción en el mes de septiembre al proyecto de la UCR y el Frepaso que transparentaba el uso de los gastos reservados del Estado y ordenaba la creación de una comisión parlamentaria especial para controlar dichos fondos. Faltaba, sin embargo, la sanción del Senado...

25 A fines de febrero de 2001, además, los legisladores provinciales aliancistas habían firmado la “Ratificación federal del compromiso de la Alianza” mediante la cual se comprometían a impulsar la publicidad del uso de los recursos asignados a las Legislaturas; a promover la sanción de leyes de ética pública; a limitar los gastos legislativos al 2% del presupuesto provincial; a impulsar el congelamiento del personal permanente de las Legislaturas; a eliminar la ley de lemas; y a limitar los salarios de los legisladores provinciales al nivel del de los diputados nacionales, sin ingresos extra. No se incluyó, en cambio, la anulación de las pensiones, becas y subsidios que otorgan los legisladores, consideradas “su principal arma electoral” (CL, 28/02/00).

ciales²⁶. En lo sucesivo, todas y cada una de las propuestas de “reforma política” irían acompañadas de la cifra del “ahorro” que, según el autor, se lograría con su aplicación. Junto con este creciente economicismo comenzaron a proliferar también los llamados de atención que desnudaban, tras el afán de la reducción de los gastos excesivos, la tentación de “reemplazar los mecanismos de representación republicanos por las decisiones unívocas basadas en el supuesto saber profesional de técnicos y expertos” (Editorial CL, 11/03/01).²⁷

Luego de que se hubo afirmado la idea de que la “verdadera” reforma consistía en hacer llegar el ajuste a la política, como un problema no solamente fiscal sino también ético (Editorial LN, 21/01/01), la reforma política pasó a ser pensada en el marco de la “emergencia social”. El 1º de marzo, en el mensaje pronunciado en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el presidente De la Rúa propuso llamar a un referéndum junto con los comicios de octubre si la reforma política no era sancionada antes de esa fecha. “Que sea la gente la que decida en cuánto tenemos que achicar la política”, fueron sus palabras. No es admisible “una clase política con privilegios cuando el pueblo pasa privaciones”.

La primera propuesta para reemplazar el gasto político por gasto social fue formulada a comienzos de mayo por el gobernador bonaerense, Carlos Ruckauf, quien sugirió que el 14 de octubre se eligiera “la mitad de los cargos” provinciales y municipales previstos (y que, paralelamente, se fusionaran ministerios y se suprimieran secretarías y direcciones dependientes del Ejecutivo) de modo

26 Además de eliminar la obligatoriedad del voto; volver a la elección presidencial mediante colegio electoral; eliminar el monopolio de las candidaturas en manos de los partidos, habilitando las candidaturas independientes; limitar la cantidad de reelecciones de diputados y senadores a una sola reelección consecutiva; reducir la cantidad de diputados nacionales; eliminar el tercer senador por provincia (por la minoría) incluido en la reforma de 1994; abolir la intangibilidad del salario de los jueces; nombrar en comisión a todo el personal legislativo; fijar un tope para los gastos del Congreso y –al margen de la reforma constitucional- instituir las internas abiertas obligatorias, aumentar los controles al financiamiento partidario y reemplazar las listas cerradas y bloqueadas por el sistema de Voto Único Transferible... De hecho, una de las características que presentará, en lo sucesivo, la mayor parte de las propuestas lanzadas en este año electoral, es la de tomar la forma de una especie de “cuaderno de quejas” donde figuran, en alegre montón, los principales tópicos del descontento ciudadano -tal como los entiende el autor de cada propuesta.

27 Cf. también los editoriales de Clarín del 20/05/01 y del 30/05/01, así como las notas firmadas por el diputado aliancista Carlos Raimundi (CL, 23/05/01) y por el politólogo Sergio Berensztein (CL, 13/06/01), entre otras.

que el ahorro -unos 1.500 millones- fuera destinado a financiar programas de empleo para jefes de familia desocupados. Desde el gobierno nacional, la propuesta fue descalificada como “inviabile”, “inconstitucional”, “demagógica” y “oportunistista”. A tono con la obsesión por el ahorro, el nuevo Ministro del Interior, Ramón Mestre, argumentó que el proceso de reforma constitucional requerido insumiría un costo mayor al ahorro que se proponía conseguir con su aplicación. Semanas más tarde, llegaría al Congreso la propuesta del ex ministro de Menem y ahora senador porteño, Carlos Corach, consistente en declarar la “emergencia política” e imponer duras restricciones a gastos y salarios, congelar las designaciones de personal en los poderes Ejecutivo y Legislativo, destinando el ahorro a un fondo de reparación social, y disminuir (“por única vez”) el tope de gastos permitidos para la inminente campaña electoral, en un “gesto de acercamiento” destinado a mostrar “que todos estamos en el mismo barco” (LN, 22/05/01). Para fines de año, sin embargo, la reforma política –que tiempo atrás había pasado de ser un tema político a convertirse en un tema “social”- era para el Ejecutivo un problema de caja, concebido en el marco de los planes de ajuste acordados con los organismos internacionales. Así, por ejemplo, razonaba el nuevamente ministro de Economía, Domingo Cavallo, al presentar el presupuesto 2002:

Nosotros planificamos un presupuesto para cumplir con el déficit cero, financiable con la recaudación. Pero para que esto se mantenga hay que redoblar los esfuerzos para terminar de eliminar todos los costos excesivos de la política, de la burocracia; los despilfarros que aún quedan. Ese es un imperativo que enfrentamos en el orden nacional y provincial; es algo que la gente reclama a gritos (LN, 17/12/01).

Sin que se hubiera avanzado un milímetro en la discusión de los proyectos enviados al Congreso el año anterior, el 2001 se caracterizó por la proliferación –tanto más intensa cuanto más cerca estuvieran las elecciones, y menos probabilidades hubiera, por consiguiente, de llegar a algún acuerdo- de propuestas de diversas procedencias y contenidos variados. La mayoría, grandiosas y declarativas, sencillamente no habían sido pensadas para convertirse en leyes sino para ganar terreno en la lucha política. Muchas de ellas nunca pasaron de ser palabras

pronunciadas ante los medios, ni especificaban los mecanismos con los que se suponía que lograrían sus fines: propuestas que cortaban “a la mitad” presupuestos y gastos de los diversos poderes nacionales, provinciales y locales; propuestas para habilitar la revocatoria popular de los mandatos de funcionarios ineptos o que no cumplieran sus promesas... La consigna era subir sistemáticamente las apuestas a la vez que tachar de “demagógicas” las propuestas del adversario. Así, por ejemplo, las decisiones anunciadas con bombos y platillos por algunos gobernadores justicialistas de rebajar (y rebajarse) sueldos o donar sus aguinaldos instando a sus funcionarios a seguirlos²⁸, fueron tildadas de “hipócritas” y “demagógicas” por el jefe de la bancada de diputados aliancistas, quien los desafió, en cambio, a impulsar leyes para controlar sus “millonarios” gastos reservados (LN, 29/05/01). La propuesta más resonante, sin embargo, provino del gobernador aliancista de San Juan, quien venía de realizar fuertes recortes de sueldos en los poderes Ejecutivo y Legislativo de su provincia: incluía una reforma de la Constitución provincial para reducir drásticamente el número de diputados y establecer el trabajo ad honorem de los concejales; y la obligación de los funcionarios políticos de donar su medio aguinaldo con el argumento de que “los políticos debemos compartir el hambre de los que menos tienen” (LN, 29/05/01). A nivel nacional (al igual que en todas las provincias y municipios del país), Avelín propuso reducir en un 40% todos los sueldos públicos. La propuesta del trabajo ad honorem de los concejales en los distritos pequeños tuvo mucho eco y circuló incansablemente durante meses, tanto en las filas del gobierno como en las de la oposición. El argumento con que se la rechazaba fue bien expresado por el entonces Jefe de Gabinete, Christian Colombo, quien sostuvo que “entonces sólo podrán ser concejales un rico o un ladrón” (CL, 4/06/01)

La competencia por la presentación de la propuesta más audaz se libraba también dentro del Ejecutivo nacional, donde el viceministro del Interior

28 En medio de la ola de “renunciamentos”, el Senado resolvió reasignar partidas presupuestarias para abonar a los legisladores el medio aguinaldo, tal como se acostumbraba desde 1988 pese a no ser obligatorio por ley. Tras el malestar generalizado que causó la noticia, numerosos legisladores anunciaron que donarían su paga a obras de bien público. “Estamos riéndonos en la cara de la gente que tiene hambre. (...) Esto es un papelón. Nos tenemos que ir todos”, afirmó un legislador frepamista. Como consecuencia del escándalo, Diputados también suspendió la asignación del aguinaldo.

proclamaba –contra la moderación reinante- la necesidad de una “revolución” contra el sistema político vigente²⁹ –que “sólo me sirve a mí, a los diputados, a los concejales y al micromundo de conocidos nuestros”. Confesaba el funcionario:

La reforma política se transformó en un issue electoral y provoca una subasta declamativa: si vos decís que recortás el 10%, yo tengo que decir que bajo el 20%. El debate se vacía de contenido (LN, 16/05/01).

Lo mismo sucedía entre los gobernadores justicialistas, varios de ellos aspirantes a la presidencia. Luego de la mencionada propuesta de Ruckauf, el gobierno nacional sugirió la posibilidad de convocar, junto con las elecciones legislativas, a una consulta popular no vinculante sobre la reducción del gasto político. Acto seguido, el gobernador justicialista de Córdoba, José Manuel de la Sota, anunció una consulta popular en su provincia para julio, aunque en este caso la propuesta (eliminar el Senado y reducir a la mitad la cantidad de legisladores) implicaba una reforma constitucional. El proceso cordobés duró menos de dos meses: el 22 de julio casi 70% de los votantes se manifestó a favor de la propuesta; acto seguido, el gobernador presentó en la Legislatura su proyecto de reforma constitucional, y sólo cinco días después del plebiscito era promulgada la ley que declaraba la necesidad de la reforma. La elección de convencionales constituyentes tuvo lugar el 2 de septiembre, y el 13 de ese mes era aprobada la reforma. Escasos días después, con la oposición ausente (al igual que en la convención constituyente), De la Sota juraba la nueva Constitución, que establecía una Legislatura unicameral y reducía a casi la mitad el número de legisladores. La reforma establecía además las internas abiertas y el voto de preferencia, eliminaba las inmunidades judiciales y los gastos de representación de los legisladores, extendía el período de sesiones ordinarias y rebajaba la edad mínima requerida para ser elegido diputado.

Ante la perspectiva de una consulta popular convocada por el gobierno nacional, los partidos acordaron el tratamiento del proyecto que la Alianza había

29 Más allá de las propuestas concretas de García Batallán, lo notable de su intervención fue la admisión de las dificultades insuperables que enfrentaba el gobierno nacional para obtener información fehaciente sobre los gastos subnacionales (LN, 7/08/01).

enviado al Senado más de seis meses atrás. No obstante, la sesión debió ser suspendida al momento de la votación por falta de quórum, debido no solamente a ausencias del PJ sino también, aunque en menor medida, en la propia UCR. Los desacuerdos giraban entonces en torno de las restricciones de los aportes de las empresas privadas. Una semana más tarde la reforma fue aprobada “en general”. La negociación para el tratamiento “en particular” de los proyectos incluyó, por iniciativa del justicialista Carlos Corach, la reintroducción del debate sobre las listas sábana. La alternativa propuesta por Corach -la de un sistema mixto que combinara por mitades el sistema de listas con reparto proporcional y las circunscripciones uninominales- era temida por el radicalismo, dadas las posibilidades de manipulación en el trazado de las circunscripciones que ofrecía al justicialismo, al frente de tres de los cuatro distritos involucrados. Los senadores radicales favorecían, por consiguiente, la alternativa de desbloquear las listas mediante un sistema de preferencias (cf. Luis Molinari Romero en CL, 25/06/01). En la primera sesión, pues, fueron aprobados los primeros artículos del primero de los cuatro proyectos en danza; el debate se trabó en el artículo que incluía la reforma de la lista sábana y el aumento del cupo femenino del 30 al 50%. Tras la fallida propuesta justicialista de limitar la introducción del sistema mixto a la ciudad y la provincia de Buenos Aires, el tema de la lista sábana volvió a quedar fuera del paquete de reforma política, y con ella la ampliación del cupo femenino, incluida en el mismo artículo³⁰. Así, casi tres meses después de iniciado el tratamiento de la reforma política, aún no había sido aprobado el proyecto de financiamiento de los partidos políticos, y sólo se había dado sanción parcial a las modificaciones del Código Electoral relativas a la duración y los gastos de las campañas, y las internas abiertas obligatorias (LN, 7/08/01). Hacia fines de agosto, por efecto de la demora en el tratamiento del proyecto de financiamiento, los partidos aún no contaban con los aportes estatales, que el Ejecutivo proyectaba reducir a un tercio -es decir, de tres a un peso por voto.

Ante la morosidad legislativa, el presidente reflató la iniciativa del plebiscito, con la idea de realizarlo después de las elecciones de octubre, ya que la ley

30 Notablemente, estas dos propuestas ofrecidas (y descartadas) en bloque colisionaban entre sí, ya que la elección en circunscripciones uninominales hubiera impedido la aplicación del cupo femenino, y la reducción de las listas a la mitad de sus dimensiones hubiera podido dificultarla.

prohibía su superposición con los comicios nacionales. El anuncio generó críticas desde el peronismo, objeciones desde la UCR y rechazos del Frepaso y el ARI, ya por costoso, ya por redundante. “Es como preguntarle a la gente ‘de qué color es el caballo blanco de San Martín’. Si saben qué va a elegir la gente, ¿por qué no se ponen a ejecutarlo?”, espetó Eduardo Duhalde (LN, 27/08/01). Del principio al fin, el plebiscito delarruista fue una comedia de enredos, repleta de confusiones, cortocircuitos y malentendidos en el seno del Ejecutivo respecto de sus plazos, contenidos, objetivos -y, sobre todo, respecto de su conveniencia y sus posibles consecuencias. En todo caso, el decreto de convocatoria nunca fue firmado y después de comienzos de septiembre ya no volvió a hablarse del asunto.

Para entonces se había retomado el debate de los proyectos aliancistas en el Senado, aunque las diferencias permanecían. Algunos senadores justicialistas sostenían que los límites a los aportes privados sólo beneficiaban al partido de gobierno, dado que –reconocían con una mezcla de candidez y de descaro– “cuando estás en el gobierno contás con fondos reservados, Planes Trabajar, ayuda social y otras yerbas; mientras que los que tienen que salir a pedir a los privados son los partidos de oposición” (LN, 3/09/01). En contrapartida, el peronismo pugnaba por introducir la autorización de aportes procedentes de los sindicatos. Eventualmente, el peronismo se salió con la suya: tras una votación extremadamente confusa, en la que cada bloque creyó aprobar su propia versión del texto de la ley (cf. CL, 5/09/01), los gastos de campaña de cada partido quedaron limitados a un peso por elector, con un piso de 500 mil pesos para los distritos más chicos; se autorizaron los aportes financieros de asociaciones sindicales, patronales, profesionales y de cámaras empresariales; y se habilitaron los aportes de hasta 10% del gasto permitido (contra el 2% que pretendía el oficialismo) para las personas jurídicas, y de hasta 5% (contra el 1% del proyecto original) para las personas físicas. En las disposiciones transitorias, se determinó para 2001 un aporte estatal a los partidos un peso por cada voto obtenido en 1999 y se fijó el inicio de la campaña para el 27 de septiembre.

De todos modos, la ley no regiría hasta que fuera sancionada por Diputados, donde el peronismo era menos poderoso, la fragmentación mucho mayor y las disidencias, prácticamente irremontables. El ARI, por ejemplo, rechazaba todo aporte privado. El Frepaso tenía su proyecto propio, que limitaba las contri-

buciones privadas a aportes pequeños de ciudadanos individuales (de hasta 10 mil pesos por año) y reintroducía, además, el debate acerca del sistema electoral -con la propuesta, en este caso, de un sistema mixto-. Algunos diputados radicales y frepasistas proponían además la limitación de la propaganda electoral televisiva al uso de los espacios gratuitos cedidos por el gobierno. En todo caso, la necesidad de aprobar alguna ley de financiamiento se disipó a mediados de septiembre, cuando el presidente firmó el decreto que garantizaba el aporte de un peso por voto a los partidos, parte del cual sería pagado con espacios para propaganda en los medios de comunicación. Acto seguido, se instaló el clima pre-electoral y las cámaras prácticamente ya no sesionaron hasta después de las elecciones.

Las elecciones de renovación legislativa fueron el primer gran episodio de la crisis de representación. El fallido gobierno aliancista no solamente había resultado particularmente inepto y falto de imaginación: era también, para la mirada ciudadana de entonces, la única apuesta que quedaba por intentar luego de un gobierno radical truncado por la hiperinflación y de un gobierno justicialista que había dejado tras de sí una herencia de pobreza, desempleo y corrupción. Para la fecha de las elecciones, el fracaso de la Alianza era evidente en todos los frentes: no solamente allí donde había prometido poco y nada sino también en torno de las cuestiones que, puesto que su abordaje dependía más de la voluntad política que de los recursos económicos, parecía estar a su alcance satisfacer.

Los resultados de la elección se colocaron en línea con el enrarecido clima de opinión. El conjunto de quienes no concurrieron a votar y de quienes emitieron alguna forma de voto “negativo” (nulo o en blanco) alcanzó cifras superiores al 40% de los votantes habilitados, un porcentaje que superó ampliamente a la suma de los votos recibidos por los dos partidos políticos “mayoritarios”. Con enormes variaciones entre distritos, la abstención alcanzó a nivel nacional la cifra inédita del 24,58% del padrón. Los votos nulos y en blanco sumaron 23,99% de los sufragios emitidos para la categoría diputados nacionales (13,23% y 10,76%, respectivamente). Estas modalidades de comportamiento electoral -más acentuadas en los sectores urbanos y de mayor nivel socioeconómico o educativo- no fueron una expresión de apatía o indiferencia sino que tuvieron -en particular la anulación del voto- un carácter activo e incluso militante que preanunciaba el estallido extraelectoral que tendría lugar sólo dos meses más tarde.

El “mensaje de las urnas”, sin embargo, no llegó a sus destinatarios, quienes apenas atinaron –como lo hizo el Ministro del Interior- a deslizar la posibilidad de discutir la obligatoriedad del voto en el marco del debate por la reforma política. Notablemente, fue después de las elecciones que comenzaron a ingresar en el debate público –pronto silenciado por el ruido de las cacerolas- las propuestas procedentes de la sociedad civil. La solución al problema del costo de la política “no llegará de la clase política, que no tiene interés en solucionarlo, sino de las ONG, de los medios y de los académicos”, afirmaba entonces el director de la Fundación Novum Millenium (LN, 18/11/01). Días después, el llamado “Encuentro para el Consenso” entregaba al presidente una compilación de 109 propuestas sobre reforma política, electoral, judicial, de la administración pública y de las estructuras estatales y legislativas elaboradas por funcionarios, ONG, colegios de abogados, foros, fundaciones, obispos, académicos, juristas, economistas y políticos³¹. Más que un conjunto de propuestas definidas que pudieran someterse al tratamiento parlamentario, se trató de una suerte de *cahier de doléances* que funcionaba, al modo de las encuestas, como un termómetro de la opinión público-política en torno de los problemas que componían el temario de la reforma política y de sus posibles soluciones.

Dos meses después de los comicios legislativos se producía el estallido extraelectoral. En los últimos días de diciembre de 2001 el país ardía. El proceso se había precipitado a partir de comienzos de diciembre, cuando se había hecho evidente la incapacidad del gobierno nacional para hacer frente a los vencimientos de fin de año de los servicios de la deuda pública. La negativa del FMI de desbloquear un nuevo préstamo para asegurar los gastos mínimos del Estado y el pago de los vencimientos de fin de año provocó entonces una fuerte fuga de capitales por parte de grupos financieros nacionales y extranjeros. El 3 de diciembre el gobierno limitó drásticamente las posibilidades de retiro de fondos en efectivo de los bancos. Un mes más tarde la paridad entre el peso y el dólar había pasado a la

31 El 63% de las propuestas apuntaba a modificar el sistema electoral y, en particular, a eliminar las listas sábana. Entre las opciones para reemplazarlas figuraban los sistemas de tachas, de preferencias y mixtos; y, en menor medida, la constitución de distritos uninominales o binominales. El segundo lugar se colocaban los proyectos sobre estructuras políticas, mayormente concentrados en la reducción del número de legisladores nacionales –traducida, en numerosos casos, en la eliminación del tercer senador por la minoría (Cf. LN, 22/11/01).

historia, y los fondos atrapados en los bancos sufrían una brutal devaluación. Continuaba, entretanto, la fuga de miles de millones de dólares hacia el exterior. Al mismo tiempo, a comienzos de diciembre se extendían las huelgas de empleados públicos en varias provincias, en reclamo del pago de sus salarios atrasados. Sus manifestaciones se sumaban, así, a las de los piqueteros, que ya llevaban un largo tiempo haciéndose notar mediante cortes de rutas. El 12 de diciembre se producía en la Capital Federal el primer “cacerolazo” protagonizado por la clase media en protesta por el congelamiento de las cuentas bancarias. El día siguiente era el turno de la huelga general convocada por las tres confederaciones sindicales. En la misma semana se llevó a cabo la consulta nacional organizada por el Frente nacional contra la pobreza, en la que tres millones de personas tomaron posición a favor de un seguro de desempleo. El día 14 se produjeron los primeros saqueos en dos grandes ciudades del interior, que llegarían al Gran Buenos Aires tres días más tarde. El 19 de diciembre, los saqueos y enfrentamientos con la policía en el Gran Buenos Aires –pronto replicados en otros puntos del país- arrojaron el saldo de numerosos heridos y los primeros muertos. Esa misma noche, mientras el presidente anunciaba por cadena nacional la implantación del estado de sitio, comenzaron los cacerolazos de protesta, seguidos de la excursión espontánea y desafiante de la ciudadanía hacia la Plaza de Mayo, reclamando –y obteniendo- la renuncia del ministro de Economía y, seis horas más tarde, la del propio presidente de la Nación. En contraste con el clima exultante y familiar de esa noche, el día siguiente la Plaza de Mayo se convirtió en un campo de batalla disputado por la policía y los activistas. El saldo final de la experiencia fue de 35 muertos, más de 400 heridos y 4500 detenidos. Fueron las jornadas en que comenzó a gestarse el “que se vayan todos” que perseguiría a los políticos durante los dos años siguientes, bajo la forma de un paraguas capaz de cobijar cuanta queja o demanda hubiera insatisfecha y requiriera del señalamiento de un responsable³².

Con la renuncia del presidente (que desde la partida de Alvarez un año atrás carecía de vicepresidente) los engranajes institucionales comenzaron a moverse velozmente. Luego de las sucesivas dimisiones de quienes le seguían en la

32 Para un análisis pormenorizado de la crisis de representación en sus manifestaciones electorales y extraelectorales, así como de la protesta política que cristalizaría en el movimiento asambleario, véase Pousadela (2007).

cadena sucesoria y tras dos días de intensas negociaciones, la Asamblea Legislativa nombró como presidente interino al gobernador peronista de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, otorgándole el mandato para gobernar hasta la celebración de nuevas elecciones, fijadas para marzo de 2002. El 23 de diciembre asumía eufórico el nuevo presidente, con un cúmulo de anuncios faraónicos y demagógicos, y con la clara intención de permanecer en el cargo más allá del plazo fijado, de modo de completar el mandato trunco de la Alianza. Muy pronto recomenzaron las manifestaciones populares ante el anuncio del mantenimiento del corralito, en violación de la promesa hecha sólo dos días antes, así como en rechazo a la designación de ex funcionarios del gobierno de Menem muy cuestionados y particularmente odiados. Los gobernadores justicialistas pronto retiraron su apoyo a Rodríguez Saá, que en la víspera de Año Nuevo acabó por presentar su renuncia³³. El 2 de enero de 2002 la Asamblea Legislativa lo reemplazaba por Eduardo Duhalde, ex gobernador de la provincia de Buenos Aires, poderoso jefe del aparato justicialista de ese distrito y, paradójicamente, ex candidato a la presidencia derrotado en 1999 por Fernando de la Rúa, cuyo mandato era ahora llamado a completar.

Reforma a la cacerola: El boom reformista de 2002

“[Si no tomamos nota de los reclamos de los cacerolazos] la gente nos va a sacar a patadas” -*Anibal Fernández, Secretario General de la Presidencia (LN, 12/01/02)*

“La reforma política (...) la hará, en definitiva, la gente. Ya la está haciendo. Los políticos deberemos firmar al pie” -*Rodolfo Terragno, Senador nacional por la UCR (CL, 11/02/02)*.

Durante el gobierno normalizador de Eduardo Duhalde la prioridad de la reforma política estuvo dada no ya por la expectativa social depositada en la promesa electoral sino ante todo por el puro y simple instinto de supervivencia, en el marco de una situación de crisis económica, financiera y social sin precedentes a la cual la abrumadora mayoría de la ciudadanía atribuía “causas políticas”³⁴. Des-

33 Junto con el recuerdo vergonzante de la declaración celebratoria de la caída del país en default, el único legado de Rodríguez Saá fue, probablemente, la restricción a un máximo de 3000 pesos de los salarios de los funcionarios políticos en la administración nacional, del presidente para abajo. Ampliamente considerado “disparatado”, “hipócrita” y “demagógico”, el tope fue, sin embargo, mantenido hasta mediados de 2004, cuando fue eliminado por decreto del presidente Kirchner.

34 Según una encuesta de Gallup, esa era la visión compartida por el 70% de los argentinos, frente

de sus primeros días, pues, Duhalde intentó imponer la reforma política por medio de medidas de alto impacto y de signo refundacional, es decir, mediante una amplia reforma constitucional, a pesar de que la mayoría de sus objetivos podía alcanzarse mediante cambios legales. Rechazada por la mayoría de los gobernadores, aquélla sería pronto reemplazada por iniciativas más factibles de cambios legales, aunque volvería a ser una y otra vez reflotada en los meses subsiguientes –en particular, en las negociaciones con los gobernadores justicialistas, por entonces en el cenit de su poder y convencidos de que la reforma política duhaldista no pasaba de ser un “recurso mediático”, una concesión al “malhumor de la clase media” ante las dificultades para salir del llamado “corralito” bancario.

2002 fue, por añadidura, el año pico de actividad ciudadana. Ésta se expresó, por un lado, bajo la forma de las asambleas barriales/populares cuya amenaza –sintetizada en el “que se vayan todos” y en las prácticas de “democracia directa” con las que no pocas pretendían suplantar los dispositivos representativos– alimentaba la producción de iniciativas por parte del sistema político, tanto desde el oficialismo justicialista como desde el radicalismo, ahora su aliado parlamentario, y desde todos los confines de la fragmentada oposición. Por el otro, se manifestó bajo la forma (menos intensa) de la intervención en la formulación de propuestas de diversas ONG dedicadas al tema de la reforma política –algunas de larga trayectoria, otras tantas constituidas ad hoc– así como de iniciativas emprendidas por ciudadanos individuales³⁵ –quijotadas profusamente celebradas por La Nación, pero de bajo impacto e incierto destino. La iniciativa más visible procedente de la sociedad civil fue, indudablemente, la del Foro Social para la Transparencia, integrado por numerosas ONG (Poder Ciudadano, Cippec, Transparencia Internacional, el CELS, Compromiso Ciudadano y la Fundación Sophia, entre muchas otras). Consistió, básicamente, en un paquete de medidas bautizadas como Leyes de Mayo³⁶ y elaboradas sobre la base de las recomendaciones de la

a sólo un 12% que atribuía la crisis a causas económicas. Además, el 90% opinaba que la reforma política era “muy” o “bastante” importante para solucionar los problemas, y el 58% pensaba que la manera de superar la situación consistía en cambiar la dirigencia. Cf. LN, 22/05/02.

35 Véanse el caso de Juan Rago, promotor de la iniciativa popular “Hagamos Algo” (LN, 1/07/02); y el de Despertar Ciudadano, iniciativa surgida “a raíz de una carta de lectores de La Nación” (LN, 17/06/02).

36 Las propuestas incluían la regulación del lobby parlamentario, la creación de una agencia

Mesa de Diálogo Argentino. Esta última -un espacio de diálogo intersectorial organizado por el Episcopado con el respaldo de Naciones Unidas luego del pedido lanzado por Duhalde en su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa- fue, precisamente, el formato más institucional de participación de los diversos sectores sociales en el debate público.

En un primer momento, la reforma política bajo el gobierno de Duhalde conservó un fuerte sesgo economicista. Tras la temprana instrumentación de una de las primeras propuestas de la Mesa de Diálogo Argentino –consistente en la introducción de un subsidio para jefes y jefas de hogar desempleados- todas las propuestas de recorte del gasto político, invariablemente acompañadas de la cifra del ahorro que se lograría con él, fueron presentadas como un “esfuerzo” y un acto de “desprendimiento” necesario para financiar planes sociales y de empleo³⁷. En lo sucesivo, pese a que el problema del “gasto político” conservó su lugar de privilegio³⁸, engrosaron la agenda otros temas del más diverso calibre.

Durante los primeros meses, en efecto, el gobierno hizo circular, en forma superpuesta y/o sucesiva, un amplio abanico de propuestas dispares orientadas a canalizar las audibles demandas de una sociedad extremadamente inquieta. Muchas veces lo hizo a través de simples anuncios o declaraciones mediáticas; otras menos, mediante la difusión de proyectos; y con mucha menor frecuen-

nacional electoral autónoma, la puesta en marcha de un cuerpo de inspectores independientes en cada delegación estatal, el agravamiento de las penas para el delito de malversación de fondos públicos, el fortalecimiento del Congreso mediante la atribución de mayores facultades de control sobre el Ejecutivo y la creación de una agencia estable de asesores concursados, la regulación del derecho al libre acceso a la información pública y la eliminación de la lista sábana.

37 Sólo ocasionalmente se coló en el discurso oficial la noción de que la presencia de la reforma política en la agenda económica se debía tanto a la necesidad de hacer gestos de austeridad y redirigir los recursos hacia los más necesitados como a las exigencias del FMI. Y lo hizo, en general, por la negativa, como en la siguiente afirmación del vocero presidencial: “[La reforma política y el pacto fiscal] no se hacen porque lo pide el Fondo Monetario Internacional, sino porque se lo necesita ya que son leyes básicas para el programa económico y social” (LN, 3/04/02)

38 La reforma política, sin embargo, nunca dejó de ocupar un lugar ambivalente respecto de la economía. Así, por un lado, ella era presentada a la ciudadanía –a veces ostensiblemente- como una ofensa en compensación por la ausencia de avances en la solución de los problemas económicos, a la vez que como parte de la solución de los problemas de caja; por el otro, la escasez de avances en materia de reforma política o la falta de atención a algunas de las propuestas que la componían eran eventualmente justificada con el argumento de que no se trataba de temas prioritarios, dada la urgencia de los problemas económicos.

cia, mediante la presentación de dichos proyectos y el impulso de su tratamiento en los órganos legislativos. La multitud de temas abordados incluyó la limitación del gasto del Congreso Nacional, las legislaturas provinciales y los concejos deliberantes a un porcentaje determinado de los respectivos presupuestos; la transformación de las legislaturas en unicamerales; la reducción del número de legisladores nacionales y provinciales y de concejales; el trabajo ad honorem de estos últimos en los distritos más chicos; la reducción de la burocracia pública y de los cargos políticos en el Estado nacional; la creación de un cuerpo de asesores seleccionados por concurso; la restitución de la desprestigiada Corte Suprema a sus dimensiones originales de cinco miembros (aumentados a nueve por Menem); la reactivación de la iniciativa de juicio político a la Corte; la reducción de la cantidad de miembros del Consejo de la Magistratura; la eliminación de la exención de impuestos para los jueces; la eliminación de las jubilaciones de privilegio; la modificación de las listas sábana mediante un sistema de tachas o preferencias; la habilitación de las candidaturas independientes; la limitación de la duración de las campañas electorales; la prohibición de todo gasto de propaganda en medios de comunicación más allá de los espacios distribuidos por el Estado; la implementación de internas abiertas para la selección de las candidaturas; la introducción de un mecanismo “ágil y efectivo” de consulta popular; la eliminación de la “financiación de los partidos políticos por medio del empleo público”³⁹; la eliminación de los gastos reservados; la reducción de salarios de legisladores y funcionarios; la prohibición para los funcionarios de tener cuentas en el exterior...

Muchos de estos tópicos habían estado presentes en el debate de los años precedentes; la diferencia específica de la situación inaugurada en diciembre de 2001 estuvo dada por el ansia de renovación política expresada en el “que se vayan todos”, que impuso unos pocos temas nuevos en la agenda pero que, sobre todo, contribuyó a resignificar los temas preexistentes. El tema más novedoso fue el de la revocatoria de los mandatos, enarbolado por las asambleas barriales/populares y por la oposición izquierdista, y muy pronto recogido por la Mesa de Diálogo y, al menos discursivamente, también por el oficialismo. A fines de enero, en efecto,

39 La inclusión de esta expresión en el Acuerdo Federal para la Reforma Política fue particularmente notable porque supuso el reconocimiento de que se trataba de una práctica corriente y no particularmente reprochable. Cf. Pedro Rey en LN, 10/02/02.

un senador justicialista proponía –para “revalidar todas las representaciones y dar espacio a las manifestaciones del clamor popular para dejar que surjan nuevas figuras”- acortar el mandato de todos los legisladores nacionales y renovar sus cargos junto con las elecciones presidenciales del 2003 (CL, 30/01/02). Subiendo las apuestas, legisladores de otros partidos pusieron sus mandatos “a disposición de la gente”. El presidente Duhalde acabó por incluir, dentro de su propuesta de renovación de todos los cargos en el 2003, a los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Fue recién a fines de mayo, sin embargo, cuando fue presentada –por el diputado justicialista Ricardo Falú- la primera propuesta concreta para renovar todos los cargos legislativos nacionales, consistente en emitir una declaración facultando a los legisladores (y a sus suplentes) para declarar caducos sus mandatos. Su autor reconocía que “lo que corresponde es una reforma constitucional pero no hay tiempo para eso” (CL, 18/06/02), y se decía motivado por “el ruido constante de las cacerolas frente al Congreso. Nos decimos representantes del pueblo, pero sesionamos entre vallas de seguridad. Eso no es normal en una República” (Entrevista en LN, 30/05/02). Con argumentos similares, la idea era apoyada por los tres gobernadores justicialistas con mayor peso político y territorial. “No quiero que me insulten más por la calle. Vamos todos a revalidar nuestros títulos”, afirmaba el gobernador de Santa Fe. La renovación es necesaria “porque eso es lo que quiere la gente”, agregaba su par cordobés. Según los sondeos de opinión, efectivamente, la idea era apoyada por entre el 80 y el 90% de la ciudadanía. En el Congreso, sin embargo, sólo era respaldada por el ARI y la izquierda, quienes además incluían en el paquete el acortamiento del mandato presidencial. El radicalismo, por su parte, denunciaba la renovación total como una maniobra para que –en palabras de Leopoldo Moreau- “el ganador de una elección se quede con todo” (CL, 3/06/02), y defendía la integridad de la Constitución Nacional frente al cambiante humor de la gente. También muchos justicialistas decían rechazar el mecanismo propuesto, aunque no sus objetivos. Otros tantos calificaban la iniciativa de demagógica y retaban a sus proponentes a presentar su propia dimisión de inmediato; a puertas cerradas, eran cantidad los que alertaban sobre la posibilidad de que los partidos mayoritarios dejaran de serlo en caso de que la iniciativa prosperara –lo cual, desde luego, jamás ocurrió.

Lo mismo puede decirse de la mayoría de las propuestas lanzadas a lo

largo de ese año, comenzando por el Acuerdo Federal firmado con los gobernadores a principios de febrero y presentado por el presidente por cadena nacional como una “histórica” reforma política que fundaría la “segunda república” y canalizaría la “gran efervescencia y gran participación de la gente” ya que, entre otros puntos, habilitaría las candidaturas independientes. El acuerdo establecía también la reducción en un 25% del número de miembros de la Cámara de Diputados de la Nación y de la estructura del Ejecutivo; la desaparición en el mediano plazo de los ministerios de Educación y Salud, cuyas funciones eran de todos modos ejecutadas por las provincias; la renovación completa cada cuatro años de los cargos legislativos nacionales, provinciales y municipales (único punto que requeriría de reformas constitucionales); la eliminación de las listas sábana; la reducción de los gastos de las Legislaturas a un máximo de 2% de los presupuestos provinciales (fue eliminada, en cambio, la cláusula que recomendaba la unicameralidad legislativa) y la introducción de topes similares para los concejos deliberantes, estableciéndose el trabajo ad honorem de los concejales para los municipios de menos de 10 mil habitantes (y no de menos de 50 mil, como figuraba en el texto original)⁴⁰; y, finalmente, la reducción de los gastos de las campañas.

Dos meses más tarde, sólo tres de las 24 legislaturas habían ratificado el compromiso. Sin embargo, más o menos independientemente del acuerdo suscripto con el presidente, la mayoría de las provincias iniciaría un proceso de reducción del gasto, incluyendo medidas muy variadas pero casi invariablemente más centradas en la cantidad de legisladores y en el monto de sus salarios que en sus facultades de designación -es decir, en su capacidad para retribuir a sus seguidores con empleos públicos- o en los fondos reservados a su disposición. Sólo en un puñado de casos las reformas propuestas incluyeron otros componentes no vinculados a la reducción del gasto, tales como la caducidad de las afiliaciones partidarias, la eliminación de las listas sábana, la autorización de las candidaturas independientes, la incorporación de los mecanismos de la iniciativa popular, el referéndum y la revocatoria de mandatos a nivel municipal. En pocos, si es que en

40 A pedido de las provincias chicas, que alegaron que perderían toda su estructura política al quedarse sin concejales: “Detrás de cada concejal nosotros tenemos un puntero y detrás de cada puntero está la gente que nos vota. No podemos quedarnos sin gobernabilidad”, se sinceró un gobernador norteño (LN, 7/02/02)

alguno de ellos, dichas reformas lograron avanzar.

Hacia fines de mayo, el Consejo de Seguimiento de la Reforma Política -integrado por representantes del Ejecutivo, el Legislativo y las ONG- creado a principios de marzo para fiscalizar el cumplimiento del acuerdo a nivel nacional y presionar sobre los legisladores señalaba en su primer informe la ausencia de avances en la materia. Se inició entonces una escalada en las tensiones entre el gobierno y la Mesa del Diálogo Argentino, que reclamaba que -pese a que el presidente había hecho de ellas uno de los ejes de su mensaje de inauguración del período de sesiones ordinarias del Congreso- sus propuestas no se traducían en hechos concretos. A comienzos de junio las exhortaciones se habían convertido en presiones para el establecimiento de plazos perentorios. Contribuía a aumentar la tensión el llamado de la Mesa a la renovación de la totalidad de los cargos electivos, que acabó siendo incluido en el documento presentado a mediados de julio, que casi toda la dirigencia política se negó a firmar⁴¹. Los obispos advirtieron entonces que la clase política “no sintoniza” con la gente (LN, 12/07/02) y lamentaron la “falta de voluntad” del gobierno y los partidos para realizar los requeridos “gestos de renunciamento” (CL, 20/08/02). Eventualmente acabarían alejándose del gobierno y sumando, en el papel de garantes del diálogo, a instituciones representativas de los cultos evangélico, judío y musulmán (CL, 19/10/02).

Las apreciaciones de la Mesa no carecían de fundamento. En efecto, a lo largo del 2002 casi ninguna de las promesas reformistas llegó a concretarse y, como veremos enseguida, casi sin excepciones las pocas que se tradujeron en leyes quedaron atadas a las conveniencias de la lucha político-electoral y prácticamente acabaron disolviéndose a la hora de su aplicación.

Así, por ejemplo, la reducción del tamaño de la Cámara de Diputados en un 25% (es decir, la eliminación de 64 bancas) fue rechazada por la bancada justicialista —que la tachaba de medida demagógica sin mayor impacto sobre el

41 El documento incluía también referencias a la apertura de los mecanismos de selección de candidaturas, la institución de mecanismos participativos, la reducción del costo de la política, la abolición de los privilegios, la eliminación del “financiamiento paraestatal de las clientelas políticas”, el cumplimiento de las leyes de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, la modificación del régimen de partidos políticos, la depuración de las afiliaciones, la elección de las autoridades partidarias por voto directo y con respeto de la representación de las minorías, etc.

gasto- y por los partidos minoritarios (en particular, el ARI y los provinciales), las provincias chicas (de todos los signos políticos) y los/as partidario/as del cupo femenino. Todos coincidían en que dicho recorte afectaría la representación de las minorías. Ni este proyecto ni el de reducción del presupuesto parlamentario llegaron siquiera a ser debatidos en comisión. También quedó pendiente la reforma interna de los cuerpos legislativos, fuera de la exhibición de algunos “gestos” destinados a mejorar su imagen⁴². Todavía pasarían cuatro años más hasta que la Cámara de Diputados modificara su reglamento para incluir la votación nominal obligatoria⁴³.

No se estuvo ni medianamente cerca de la eliminación de las “listas sábana”, concebida por numerosas ONG como la columna vertebral de la reforma política. Las alternativas en circulación eran, básicamente, la reducción del tamaño de las listas mediante su complementación con la elección en circunscripciones uninominales, a través de un “sistema mixto” al “estilo alemán”; y su desbloqueo mediante la introducción de sistemas de tachas o preferencias⁴⁴. En comparación con las opciones disponibles, muchos legisladores reconocían ahora

42 Tales como el remate de unos cuantos vehículos de la flota de la Cámara de Diputados (CL, 5/04/02). No avanzaron, en cambio, cambios como los propuestos por la comisión especial de reforma del Senado: reducción de dietas; eliminación de la facultad de otorgar pensiones graciables, becas y subsidios; reducción de la cantidad de comisiones; aplicación de penalidades a quienes faltaran a sesiones o a reuniones de trabajo; y racionalización del personal y eliminación de los “ñoquis”, entre otros. Seis meses más tarde, aún no se había cumplido siquiera con la resolución que obligaba a publicar en Internet el listado de todo el personal (CL, 20/09/02).

43 La iniciativa fue activada a principios de 2004, cuando la Asociación por los Derechos Civiles presentó una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Cámara de Diputados por considerar que su reglamento interno –que sólo preveía el voto nominal para realizar nombramientos o cuando fuera requerido por una décima parte de los diputados presentes- violaba los derechos constitucionales a la participación y la información. Algo similar sucedía en el Senado, cuyo reglamento facultaba a los senadores a solicitar la consignación de su voto cuando así lo desearan, de modo tal que en la mayoría de los casos no quedaban registros del voto de los legisladores. “El control de la ciudadanía” –denunciaba Roberto Saba en CL, 14/01/04- dependía entonces “del deseo de los controlados”. Véanse, asimismo, las promesas de reforma del Senado formuladas por el vicepresidente Scioli en CL, 18/02/04.

44 Hubo algunas otras que no fueron siquiera contempladas, tales como el complejo sistema de voto único transferible propuesto por Acción por la República (LN, 7/07/02); el proyecto frepasta para subdividir en subdistritos de igual tamaño los cuatro distritos mayores, de modo de reducir las listas a tamaños manejables sin necesidad de cambiar el sistema electoral vigente (CL, 15/08/02); y las variadas propuestas procedentes de la “sociedad civil” (en general, de organizaciones ad hoc de “ciudadanos comunes”) relativas a la elección en circunscripciones uninominales.

que el sistema vigente era el más apto para representar a las minorías y garantizar la aplicación del cupo femenino, y que los cambios podían suponer males mayores que los que se intentaba evitar. El principal peligro detectado –en particular por el radicalismo– remitía a la nefasta experiencia acumulada en relación con la manipulación de las circunscripciones uninominales; los ejemplos preferidos referían, evidentemente, al primer período peronista, donde el oficialismo había llegado a obtener –como ocurrió en 1951 en la Capital Federal– el 92% de las bancas con el 52% de los sufragios. En verdad, el fracaso de la reforma del sistema electoral es uno de los pocos que no pueden ser adjudicados en forma exclusiva a la “ausencia de voluntad” de la dirigencia política. De hecho, las ONG se toparon, llegado el momento de plantear alternativas concretas, con los mismos dilemas que aquélla. Así, por ejemplo, el Foro Social para la Transparencia reconocía, todavía hacia fines de agosto, la ausencia de consensos mínimos en su interior sobre este punto, y contemplaba la posibilidad de presentar para el debate legislativo no una propuesta específica sino todo el abanico de opciones producidas en su seno, depositando en manos de los políticos la resolución del conflicto no saldado.

La idea de (reforma constitucional mediante) arrancar de manos de los partidos el monopolio de las candidaturas y habilitar las postulaciones independientes también fue rápidamente relegada en favor de la propuesta –una y otra vez presentada como un camino alternativo para obtener el mismo resultado– de flexibilizar los requisitos para la formación de nuevos partidos. En rigor, las candidaturas independientes sólo eran respaldadas sin reservas por los partidos pequeños, en particular –pero no exclusivamente– por los situados en el terreno de la (centro)izquierda⁴⁵. El duhaldismo, en particular, temía que algunos peronistas díscolos hicieran uso de este mecanismo para postularse por fuera del partido en las siguientes elecciones presidenciales; así, pues, cuando impulsó la modificación de la ley electoral para reducir del 4 al 1 por mil del padrón la cantidad de firmas necesarias para inscribir nuevos partidos, incluyó una cláusula que obliga-

45 El ARI, su principal impulsor, sostenía que las candidaturas independientes y procedentes de los movimientos sociales estimularían la competencia y obligarían a los partidos a mejorar su oferta. Luis Zamora, de Autodeterminación y Libertad, propugnaba la apertura de las candidaturas a las asambleas vecinales –“la forma de representación legítima” (LN, 4/07/02). Desde la centroderecha, el interbloqueo de diputados provinciales también reclamaba el fin del monopolio partidario de las candidaturas.

ba a formalizar las candidaturas para las elecciones generales con anterioridad a la fecha de las internas, cerrando el camino alternativo a los aspirantes derrotados en las internas de sus respectivos partidos. Con todo, el proyecto sólo recibió media sanción en Diputados, y no llegó a ser tratado en Senadores.

Fue desechada, asimismo, la propuesta –reiterada una y otra vez desde distintos sectores- de instaurar el llamado “voto electrónico”. También quedó en el olvido la propuesta gubernamental de hacer caducar todas las afiliaciones partidarias y obligar a los partidos a un reempadronamiento⁴⁶, presentada originalmente –junto con la anterior- en el marco de la modificación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos. La no concreción de este proyecto –que contemplaba, además, la publicidad de los padrones partidarios, la imposición de fuertes penas para la falsificación de padrones y la modificación de los requisitos para la obtención de afiliaciones- pronto se revelaría, como veremos, plena de consecuencias. De igual modo, el año acabaría sin que fuera sancionada la largamente esperada Ley de Acceso a la Información Pública, pendiente desde 1994 en tanto que reglamentación de un nuevo derecho constitucional⁴⁷.

46 Los padrones partidarios eran usualmente descriptos como “anticuados” (dado que databan de 1983, cuando el retorno a la democracia había producido la última gran ola de afiliaciones masivas), “ficticios” (pues, en virtud de los cambios producidos en la relación de la ciudadanía con los partidos, algunos de éstos habían acabado teniendo más afiliados nominales que votantes reales) e “inflados” como consecuencia de su manipulación al servicio de las luchas internas.

47 En lo sucesivo, ella fue impulsada por la Mesa Ampliada del Diálogo Argentino. Luego de recibir media sanción de Diputados en mayo de 2003, sin embargo, la ley quedó varada en el Senado. En abril de 2004 la diputada Margarita Stolbizer (UCR) denunciaba que “la ley está cajoneada en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, que preside Cristina Kirchner” (LN, 25/04/04). En agosto de ese año, Poder Ciudadano lanzaba la campaña “Negar el acceso a la información pública es negar el acceso a la democracia” para acelerar su aprobación antes de que perdiera estado parlamentario. Para evitar que el proyecto quedara desvirtuado por los vaivenes del debate parlamentario, un conjunto de ONGs había presentado un documento que incluía los requisitos mínimos que debía cumplir la nueva ley (cf. “Requisitos mínimos para una ley de acceso a la información”, en <http://www.adc.org.ar/recursos>). El proyecto fue aprobado por el Senado a comienzos de diciembre, pero con profundas modificaciones que motivaron su devolución a la cámara de origen. En contraste con el proyecto original, que había sido elaborado a través de un procedimiento de consultas con la sociedad civil, el texto aprobado por el Senado “restringía sustancialmente el derecho y no respetaba estándares internacionales y constitucionales en la materia” (LN 27/11/05). Este proyecto no fue tratado en Diputados, y perdió estado parlamentario a fines de 2005. Hasta la fecha (mediados de 2007) no ha habido nuevos avances en la materia. En ausencia de la ley, sólo quedó en pie el Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional dictado por el presidente Kirchner en diciembre de 2003, que no

El debate parlamentario acabó, pues, centrado casi exclusivamente en el tratamiento de los proyectos que ya contaban con media sanción del Senado y que habían quedado detenidos en la cámara de Diputados desde las elecciones legislativas de 2001, cuya aprobación era ahora requerida por la proximidad de las elecciones presidenciales⁴⁸. Así, en el mes de abril los diputados aprobaron la ley de financiamiento de los partidos políticos. A instancias del radicalismo fueron introducidas, sin embargo, algunas modificaciones (reducción de los topes permitidos para las contribuciones privadas, prohibición de contribuciones de entidades sindicales, prohibición de comprar espacios publicitarios en radio y en televisión durante las campañas electorales), por lo cual el proyecto debió regresar al Senado. A fines de mayo, finalmente, el proyecto fue promulgado por el Senado bajo la forma de la Ley 25.600. Fueron prohibidas las donaciones anónimas y de empresas concesionarias de servicios públicos, de personas físicas o jurídicas con domicilio en el exterior y de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; se fijaron topes (que algunos criticaron por demasiado elevados) a las contribuciones privadas y a los gastos totales de campaña de cada partido (un peso por elector habilitado en cada distrito, con un piso de 500 mil para los distritos más chicos); se creó un Fondo Partidario Permanente conformado por fondos del presupuesto estatal y distribuido por el Ministerio de Interior según criterios prefijados; se ordenó la distribución igualitaria, por parte del Estado, de espacios gratuitos en medios de radiodifusión y fue descartada la prohibición de la contratación de espacios publicitarios adicionales. Tal como se evidenciaría muy pronto, sin embargo, una importante debilidad de la ley fue la asignación del control y la fiscalización a la Auditoría General de la Nación (AGN), un órgano de asesoramiento técnico del Poder Legislativo integrado por representantes de los mismos

abarcaba a los tres poderes del Estado y que, en la práctica, acabó sufriendo notables retrocesos —en particular, por la autoexclusión de su aplicación por parte de la Secretaría de Inteligencia, las excepciones establecidas por la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia, y los criterios restrictivos para su aplicación desarrollados por el Ministerio del Interior.

48 Aunque las presidenciales habían sido originalmente planificadas para septiembre de 2003 (en vistas a un recambio del mando en diciembre), en el mes de junio de 2002 —luego de la represión policial que terminó con dos jóvenes piqueteros muertos— Duhalde se vio obligado a recortar su mandato convocando a elecciones en abril.

partidos que debían ser controlados⁴⁹. En respuesta a las quejas de las ONG y de parte de la oposición parlamentaria –que, sin embargo, exigían la creación de un órgano de control independiente- el presidente vetó la cláusula que asignaba el control a la AGN. Ello, sin embargo, no resolvió el problema, pues dejó el control en manos de jueces sobrecargados de trabajo y poco equipados para ejercerlo.

A continuación fue el turno de la regulación de la duración de las campañas electorales y la introducción de elecciones internas abiertas y simultáneas para la selección de candidatos a cargos electivos nacionales (presidente, vicepresidente, senadores y diputados). Pese al rechazo del ARI, de parte del radicalismo y de algunos justicialistas disidentes –fundado en el argumento de que colocaría en desventaja a quienes no contaran con estructuras poderosas⁵⁰- la ley aprobada el 19 de junio (Ley 25.611) estableció la obligatoriedad (para los partidos, no para los votantes) de las internas abiertas, descartando en ese acto la opción de la ley de lemas que circulaba insistentemente dentro del PJ. Según la nueva ley, podrían participar de las internas –a celebrarse en fecha a definir por la Justicia Electoral- todos los ciudadanos habilitados (unos 25 millones). Los afiliados (ocho millones, de los cuales 3,8 estaban inscriptos en el PJ y 2,6 en la UCR) sólo podrían participar en su partido de pertenencia. Las campañas para las internas no podrían durar más de un mes, y sólo se permitiría la publicidad en televisión durante los diez últimos días. La ley fue aprobada gracias al apoyo del bloque radical, que recibió a cambio la garantía de que, en la reglamentación de la norma, el gobierno exceptuaría de celebrar internas a los partidos que presentaran una lista única⁵¹. La exención -rechazada por algunos que, como Menem, temían la intervención

49 Un juez del fuero electoral -tradicionalmente a cargo del control de los gastos- afirmó que la nueva ley “le entrega el control de gastos a un club de amigos” (CL, 25/05/02). Cf. también “Como el zorro en el gallinero”, Editorial LN, 16/05/02. El texto completo de la ley se encuentra disponible en www.mininterior.gov.ar. Para un análisis de la normativa, véase Ferreira Rubio (2005).

50 “Los partidos con grandes aparatos” -sostenía la jefa del ARI- “podrán intentar influir en la decisión de sus competidores con menor estructura para imponer candidatos menos presentables”. “Justamente para evitar eso”, -respondía un legislador duhaldista- “se dispone que las internas sean obligatorias y simultáneas. Cada partido necesitará a su gente para su propia elección” (LN, 23/06/02).

51 En caso de que Diputados hubiera introducido esta modificación en el proyecto, la iniciativa hubiera debido regresar al Senado, dilatando el proceso. Para una detallada descripción del proceso de aprobación de la ley, así como de sus contenidos, véase Oliveros y Scherlis (2006).

en su contra de los votantes de los partidos exceptuados- produjo los consabidos intentos de lograr acuerdos de cúpula, contrarios al espíritu “renovador” de las prácticas políticas con que la nueva ley era presentada a la ciudadanía.

Junto con la ley de internas abiertas fue aprobada la nueva regulación de las campañas electorales, guiada por el objetivo de (en palabras de un diputado justicialista) evitar la “campaña permanente” y “garantizar que quienes ejercen responsabilidades de gobierno tengan como prioridad dedicarse a su trabajo” (LN, 12/06/02). Los plazos para las campañas –tachados de “desorbitados” por el ARI y los partidos provinciales- fueron fijados en 90 días para las elecciones presidenciales y 60 para las legislativas, con un tope de 30 días para la emisión de propaganda en medios audiovisuales. Fue prohibido, además, el uso proselitista de los actos de gobierno.

Hacia fines de junio, pues, numerosos funcionarios admitían *off the record* que la reforma política había llegado a su fin. Y, en efecto, en los meses siguientes sólo la derogación de las llamadas jubilaciones de privilegio⁵² -uno de los temas enarbolados por la Mesa de Diálogo- supuso la incorporación en la agenda de algún tema ajeno a la lucha despiadada que comenzaba a librarse dentro del peronismo en torno de las reglas del juego que regirían en la competencia por el sillón presidencial. La reforma realizada era entonces calificada ya de gatopardista, ya de incompleta (cf., por ejemplo, Editorial LN, 25/06/02; y Editorial CL, 29/06/02, respectivamente).

Los problemas generados ante la perspectiva de las internas abiertas se iniciaron en torno de los padrones. Pese a la decisión parlamentaria de emplear padrones diferenciados para independientes y afiliados, en su reglamentación de

52 Se trata de las jubilaciones asignadas a quienes han ocupado -a veces fugazmente- un cargo, electivo o no, en alguno de los poderes del Estado, sin necesidad de cumplir con las exigencias usuales de edad y antigüedad en los aportes. Estas jubilaciones eran unánimemente juzgadas inaceptables, por razones que combinaban en proporciones variables argumentos más o menos abstractos relativos a su colisión con el principio de igualdad con argumentos situacionales, más vinculados a la crisis. Así, por ejemplo, eran citadas la indignación que suscitaban sus elevados montos por contraste con los haberes miserables de la mayoría de los jubilados, y la suma del ahorro que se derivaría de su eliminación y que se destinaría, obviamente, a políticas sociales. Eventualmente, por temor a una ola de juicios millonarios contra el Estado las jubilaciones de privilegio fueron derogadas a futuro, y no en forma retroactiva; se establecieron, en cambio, topes estrictos para las jubilaciones ya otorgadas.

la norma el Ejecutivo determinó -aduciendo limitaciones técnicas- que se usaría el padrón general, pese a que ello impediría detectar la participación de afiliados a un partido en la interna de otro. Los decretos reglamentarios, asimismo, eximieron a los partidos que tuvieran un solo candidato y habilitaron el cierre de alianzas después de las internas, así como la posibilidad de “reciclaje” de los derrotados en las internas de sus partidos. La publicación de los decretos produjo una ola de quejas, presentaciones judiciales y embestidas legislativas; Carlos Menem, en particular, exigió su impugnación ante la Justicia y amenazó con llegar hasta la Corte Suprema. La disputa peronista comenzaba a paralizar la actividad legislativa, ya que -en medio de las denuncias menemistas de complot- se levantaban las sesiones para evitar el tratamiento del rechazo a los vetos del Ejecutivo a las cláusulas originales de la ley de internas abiertas.

Consultados por el presidente, los jueces electorales confirmaron que -dada la exención a los partidos que tuvieran lista única (que eran mayoría)- sería factible confeccionar padrones diferenciados de independientes y afiliados para los que sí celebraran internas. No obstante, advirtieron que nada garantizaría su veracidad, dado la falta de depuración de los padrones⁵³ -a lo que se sumaba el hecho de que sólo 11 de las 24 provincias los tenían informatizados.

La carrera hacia las internas abiertas fue interrumpida a principios de octubre cuando un fallo de la jueza Servini de Cubría declaró la inconstitucionalidad de la parte de la ley de elecciones internas abiertas que imponía su simultaneidad, suspendiendo de hecho los comicios. A mediados de noviembre, tras varias semanas de parálisis legislativa y enfrentamientos entre duhaldistas y menemistas por la imposición de un procedimiento que definiera en su favor la candidatura presidencial del justicialismo, la Cámara Nacional Electoral revocó el fallo de Servini y restableció la convocatoria a internas abiertas, obligatorias y simultáneas para el 15 de diciembre. Si los partidos no estaban dispuestos a cumplir con la ley que habían aprobado, pues, debían ser ellos mismos -y no la justicia- los que pagarán el costo político de suspenderla o derogarla. Y eso fue precisamente lo que

53 Para superar este problema, la Cámara Electoral dispuso un sistema de consultas por Internet para que la ciudadanía pudiera verificar cuál era su situación y eventualmente rectificarla o actualizarla. No obstante, aunque se registró alrededor de un millón de consultas online, fue mínimo el número de modificaciones introducidas en los registros (Corcuera, 2003).

sucedió, cuando en vez de ratificar el llamado urgente a las elecciones internas, el presidente promovió y obtuvo en el Congreso –con el apoyo del radicalismo- la suspensión de la ley “por única vez” para que cada partido resolviera su interna como quisiera o pudiera. Así, el justicialismo lo hizo mediante un sistema de “neolemas”, presentando tres candidaturas presidenciales distintas –ninguna de ellas con el sello oficial del partido- para que la ciudadanía en su conjunto dirimiera su interna irresuelta. Las internas del radicalismo, por su parte, tuvieron lugar en medio de escandalosas acusaciones de fraude en tres provincias.

En cuanto a las restricciones referidas a la duración de las campañas, basta con afirmar que a más de cinco meses de las internas –fijadas para el 15 de diciembre- los actos proselitistas ya dominaban la escena política. Los precandidatos eludían toda limitación con el argumento de que –en palabras de la ley- se entendía por campaña electoral “el conjunto de actividades realizadas con el propósito de promover o desalentar expresamente la captación del sufragio a favor o en contra de candidatos oficializados”. Así, pues, no podían ser acusados de promover “expresamente” el voto afiches que –como los de Menem- no mencionaban su nombre. Técnicamente, además, no había falta alguna –y así lo confirmaría el director nacional electoral- en la actividad proselitista previa a la confirmación de las postulaciones ante la Justicia, para lo cual había plazo hasta el 26 de octubre (LN, 9/10/02). Sólo entonces los partidos estarían obligados a abrir una cuenta única en el Banco Nación para blanquear los gastos de campaña y a registrar con nombre y apellido sus aportes privados; el dinero utilizado antes de esa fecha no sería registrado. La prohibición del proselitismo, por su parte, sólo regiría desde el 26 de octubre hasta el 15 de noviembre -y, en el caso de la propaganda en los medios, hasta el 3 de diciembre. Situaciones similares se registraron frente a las elecciones generales, con lanzamientos televisivos prematuros –en el caso de Menem, tan temprano como fines de enero- y violaciones generalizadas de la veda para la difusión de los resultados de las encuestas de boca de urna, que en algunos casos fueron dados a conocer minutos antes de que cerrara la votación. En lo que se refiere a los gastos, las lagunas legales impidieron el control de los desembolsos realizados antes del último mes de la campaña. Por añadidura, los informes presentados por los candidatos con los aportes recibidos y los desembolsos realizados fueron en la mayoría de los casos insuficientes y, en algunos de

ellos, vergonzosos. Los apoderados de Carlos Menem y de Néstor Kirchner, en particular, sólo revelaron la identidad de sus donantes cuando fueron intimados a ello por la Justicia. Y cuando lo hicieron, declararon egresos ínfimos en relación con sus presupuestos totales: así, el primero dijo haber desembolsado, a una semana de las elecciones, poco más de 405 mil dólares sobre los ocho millones que afirmó haber recibido, mientras que el segundo aseguró haber gastado sólo tres pesos de un exageradamente modesto presupuesto de 800 mil⁵⁴. Razones no faltaban para que la reforma política fuera descalificada como una “burla”, un “engaño” y una “defraudación” a la ciudadanía.

“La reforma soy yo”: El fin de la reforma política y el deslizamiento hacia la contrarreforma (2003-2007)

“Kirchner en el gobierno es parte de la reforma política” -*Manuel Mora y Araujo, consultor de opinión pública (LN, 2/04/04)*

“Presidenta, presidenta con a, vayan acostumbrándose todos” -*Cristina Fernández de Kirchner, en un acto de campaña.*

Todavía en noviembre de 2002 –sólo cinco meses antes de las elecciones

54 Los datos corresponden a los informes presentados por los candidatos una semana antes de la primera vuelta de la elección presidencial (LN, 12/05/03). La auditoría de los informes finales presentados dos meses después de los comicios, por su parte, detectó omisiones de 11 millones de pesos en la declaración de gastos de Menem y de 3,4 millones en la de Kirchner (CL, 8/05/04). Encontró, además, que ambos se habían excedido –en 2,2 millones, y 11 millones, respectivamente– de los montos autorizados por la ley de financiamiento. Asimismo, comprobó que hubo empresas que efectuaron aportes que, computados en su conjunto, excedían todos los límites. La jueza federal María Servini de Cubría, sin embargo, dictaminó que los gastos hechos por consultoras, agencias de publicidad, imprentas y otras empresas en favor de los partidos no se computaban porque los beneficiarios ignoraban la situación. Además, hizo lugar al planteo de inconstitucionalidad presentado por algunas empresas aportantes respecto del artículo de la ley que castigaba tanto los que hacen aportes en exceso como a quienes los reciben (LN, 1/11/06). El fallo “contribuyó a desarticular toda posibilidad de sanción y delineó los mecanismos que deben usar los partidos y candidatos para violar los límites que la ley impone y evitar las sanciones”, afirmó Delia Ferreira Rubio, de Poder Ciudadano (LN, 13/11/06). Cf. tb. Ferreira Rubio (2005) y Corcuera (2003). Este último da cuenta, además, de los masivos incumplimientos a los artículos de la ley que exigen la apertura de una cuenta única (40,2% de incumplimiento en las presidenciales; 42,5% en las legislativas); la designación del responsable económico-financiero y del responsable político de campaña (37,58% y 34,1%, respectivamente); la presentación del informe previo (71,24% en las presidenciales) y su presentación en tiempo oportuno (92,15%); y la presentación del informe final (69,97%) y su presentación en tiempo oportuno (92,15%).

presidenciales- dos de cada tres votantes seguían adhiriendo a la consigna “que se vayan todos”⁵⁵, y las encuestas arrojaban un “voto bronca” potencial del 40% (Fraga, 2003). Sin embargo, a la hora del recuento de los votos el 27 de abril, los porcentajes reales de “voto negativo” resultaron prácticamente inexistentes. El presentismo electoral ascendió al 80,5% del padrón, el voto anulado cayó a 1,73% y el voto en blanco se situó en el 0,99%. La fórmula presidencial de la ignota “Confederación para que se vayan todos” obtuvo el 0,67% de los votos en todo el país: pretendía tener una presencia testimonial, pero no llegó a tener presencia alguna. El 91% de los sufragios positivos se dividió entre cinco candidatos: tres de filiación justicialista, pero con divergentes orientaciones ideológicas –el ex presidente Carlos Menem, con el 24,45%; Néstor Kirchner, con el 22,24%, y el que fuera presidente durante una semana, Adolfo Rodríguez Saá, con el 14,11%- y dos ex radicales, uno de centroderecha –Ricardo López Murphy, con el 16,37%- y otro de centroizquierda -Elisa Carrió, con el 14,05%. La segunda vuelta, que habría de dirimir la contienda entre Menem y Kirchner, no tuvo lugar pues el primero renunció a su candidatura ante la certeza de la derrota, siendo proclamado entonces el segundo.

La situación parecía haber recuperado algo de la “normalidad” previa al 2001; sin embargo, no se había producido la renovación política que la ciudadanía había exigido a golpe de cacerolas⁵⁶. Los nuevos liderazgos, allí donde efectivamente los hubo, no habían surgido de la movilización vecinal o social, sino del propio espacio político. Fue el caso, notablemente, de Ricardo López Murphy, quien terminaría encarnando la renovación hacia el final de la campaña electoral y la voz de la reforma política en su nuevo rol de “jefe de la oposición” luego de la elección (Cf. LN, 16/05/03). La protesta social, por su parte, no llegó a tener una expresión político-electoral significativa.

55 No obstante lo cual seis de cada diez pensaban votar por algún candidato, ninguno de los cuales era una verdadera “cara nueva” (encuesta del Centro de Estudios Nueva Mayoría, citada en Fraga, 2003). Dos meses antes de la elección, en cambio, las encuestas ya indicaban que los votos en blanco y anulados descenderían a sus niveles históricos (cf. LN, 16/02/03).

56 Véanse en ese sentido los editoriales de La Nación del 26/01/03 (“Candidatos del pasado”) y del 9/03/03 (“¿Renovación política o más de lo mismo?”), donde se exponen las razones por las cuales ninguno de los candidatos podía encarnar la renovación. De Kirchner, en particular, se subrayaban las “prácticas semif feudales”⁰ utilizadas en Santa Cruz, su fascinación con la reelección y su dependencia del aparato duhaldista.

También en el nivel local la aparición y el triunfo de algunos exponentes de la llamada “nueva política” –tales como Luis Juez, ex fiscal anticorrupción y candidato a intendente por el Partido Nuevo en Córdoba Capital, y Martín Sabbattella en el municipio bonaerense de Morón- fueron excepcionales. La regla general, con contadísimas excepciones, fue el triunfo de los oficialismos en las elecciones provinciales y locales. Al menos en la mitad de los casos en que se impuso el oficialismo (generalmente justicialista), se trató de reelecciones de los mismos gobernadores. Allí donde hubo recambio, por su parte, se trató básicamente de recambios entre radicales y justicialistas (en una u otra dirección), o sea, entre los dos grandes socios de la tan denostada “partidocracia tradicional”. En contraste, los cuerpos legislativos en todos los niveles permanecieron como los más desprestigiados y continuaron sufriendo las consecuencias de ese desprestigio. Con todo, el descontento era ahora de una naturaleza diferente del que se había manifestado en las urnas dos años atrás, ya que la permanencia de una elevada abstención y un elevado voto en blanco se combinaba esta vez con la virtual desaparición del voto anulado –que había sido, precisamente, la forma más activa y comprometida del voto de protesta. El descontento pasivo había pasado a convivir con la ratificación en sus puestos de los mismos que debían irse pero no lo habían hecho.

La reforma política tuvo sólo cierta presencia declarativa en vísperas de la elección presidencial (Cf. LN, 30/03/03). Luego de la asunción del nuevo presidente, sin embargo, sus contenidos fueron resignificados de modo tal que la demanda de renovación subyacente acabó encarnando en la figura presidencial. Néstor Kirchner era, en efecto, percibido como “un hombre que viene de la periferia, de afuera del aparato” (Entrevista a Mora y Araujo en LN, 3/04/04) aunque ese mismo aparato le hubiera ayudado a ganar las elecciones. Su estilo desgarrado, algo anticuado y poco glamoroso en el vestir; su rechazo del protocolo y su inclinación a mezclarse con la “gente común” cada vez que se presentara la oportunidad –en suma, el “estilo K” del que tanto se habló en sus primeras semanas al frente del Ejecutivo- fue rápidamente identificado con la “nueva política”. A contramano de los pronósticos que le habían augurado enormes problemas de gobernabilidad debido al escaso caudal de apoyo obtenido en las urnas, a poco de iniciado su mandato el presidente logró ganarse el respaldo de un amplísimo

“electorado virtual” que decía que, ahora sí, lo votaría si se le presentara la oportunidad. Lo hizo mediante la sorpresiva introducción en la agenda de una serie de iniciativas sobre temas que parecían clausurados o “intocables”, que fueron masivamente aplaudidas y que tuvieron el efecto de volver a generar expectativas allí donde ya nada cabía esperar: la renovación de la desprestigiada Corte Suprema, tarea que había intentado encarar sin éxito Eduardo Duhalde; la depuración de las Fuerzas Armadas y la reapertura de la cuestión de las violaciones a los derechos humanos que Menem había dado por cerrada con los indultos; la revitalización de las investigaciones sobre hechos de corrupción ocurridos durante el menemismo, así como sobre el caso de los sobornos del Senado; la adopción de una dura posición negociadora frente a los acreedores internacionales, rehabilitadora de la eficacia de la política en relación con los poderes económicos⁵⁷. Así, rápidamente el nuevo presidente había reemplazado a las asambleas populares y a los movimientos representativos de la protesta social en el rol de intérprete y vocero de los humores y las expectativas de la ciudadanía.

El agitado año electoral, puntuado por una interminable sucesión de elecciones de autoridades provinciales y de diputados nacionales, fue poco hospitalario para la reforma política. Ella fue, pues, explícitamente postergada para el 2004, debido a que -en palabras del jefe de Gabinete, Alberto Fernández- “no hay tiempo material para aplicar una reforma política en medio de un proceso electoral en marcha” (LN, 6/07/03). Entretanto, el gobierno procuró demostrar con gestos hacia las organizaciones de la sociedad civil su buena voluntad para encarar los cambios requeridos en el mediano plazo. Ello se tradujo en la inmediata incorporación, al frente de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Fortalecimiento de la Democracia, de Marta Oyhanarte, una de las fundadoras de Poder Ciudadano y dirigente de Polis -además de ex legisladora porteña (primero por el radicalismo, luego por el cavallismo) y ex participante del Diálogo Argentino. Días más tarde, una red de más de doscientas ONG (entre las cuales se contaba la ya citada Polis) lanzaba el proyecto “¡Reforma Política Ya!”, con el que

57 Por este motivo el nuevo presidente recibiría sucesivos elogios de parte del ex vicepresidente Carlos Álvarez, para quien el objetivo de fondo de la reforma política consistía, efectivamente, en restituir a la política algo de su eficacia perdida frente al imperio del mercado. Véanse las notas de opinión de Álvarez en CL, 28/12/03 y 20/06/04.

buscaba consensuar propuestas, recoger apoyos y -a partir del 10 de diciembre, fecha en que se integrarían las cámaras luego de su renovación parcial- impulsar el tratamiento parlamentario de proyectos dirigidos a “democratizar el sistema político argentino”. Sus objetivos incluían la reforma electoral (eliminación de listas sábana, introducción del voto electrónico); la reforma del funcionamiento de los partidos (control del financiamiento, reafiliación obligatoria); la reducción del gasto político y el incremento de la transparencia y la eficiencia del funcionamiento parlamentario. “Somos cautamente optimistas sobre la posibilidad de concretar la reforma política durante este gobierno”, afirmaba entonces un representante de una de las ONG involucradas (LN, 6/07/03). El 13 de agosto fue creada la Comisión para el Análisis y Estudio de la Reforma Política, en el ámbito del Ministerio del Interior. A principios de noviembre, dos días después del comienzo de la campaña de recolección de firmas de “¡Reforma Política Ya!”, el Ministro del Interior inició una ronda de consultas con dirigentes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la reforma política y se comprometió a impulsar junto con ellas un amplio y variado paquete de reformas –ninguna de las cuales, en verdad, alcanzaría a concretarse en los años subsiguientes. Luego de estas reuniones, muchas ONG enviaron sus iniciativas y ellas fueron incluidas en la página web del Ministerio; propusieron, además, nombres para integrar la comisión de notables que habría de analizarlas. Todavía a comienzos de 2004 el presidente repetía –como lo hizo en su discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de ese año- que estaba trabajando en la reforma política junto con las ONG. En lo sucesivo, sin embargo, ya no volvió a convocarlas y la anunciada comisión nunca se formó.

Antes de caer en el olvido, sin embargo, la reforma política volvió a incrementar su presencia en la agenda de debate público, aunque ya no volvería a experimentarse nada parecido a la fiebre reformista de 2002. Su reaparición en abril de 2004 se produjo, por añadidura, en un contexto dominado por un tema que le era, en principio, ajeno: el de la inseguridad.

La creciente preocupación de la ciudadanía por el problema de la inseguridad urbana acababa por entonces de encontrar un representante, emergido de fuera del sistema político y rápidamente ungido en “vocero de la gente”: Juan Carlos Blumberg, padre de un joven recientemente secuestrado y asesinado. De la

noche a la mañana, Blumberg había dejado de ser un anónimo hombre de familia para convertirse en la figura más convocante de los últimos años, arrebatando de manos del gobierno la iniciativa en el tema que (junto con el desempleo, e incluso por encima de él) más desvelaba a los argentinos, según indicaban los sondeos. El reclamo, rápidamente desestimado como “reaccionario” por la intelectualidad bienpensante, giraba en torno de la reforma de la legislación penal para endurecer las penas. Desde el inicio se perfiló, sin embargo, una fuerte toma de posición frente al sistema político, tal como se evidenció en la primera reunión que mantuvo Blumberg con los diputados de la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados, a quienes exigió que se pusieran “a trabajar” en la reforma solicitada (LN, 30/03/04). Días más tarde, la marcha convocada por Blumberg en Plaza del Congreso congregaba a unas 135 mil personas en reclamo de una justicia y unos derechos humanos que no fueran “sólo para los delincuentes”. El 22 de abril volvió a realizarse una multitudinaria manifestación frente al Palacio de Justicia; más de 70 mil personas acompañaron a Blumberg en la entrega de un petitorio en el que se solicitaba la declaración de la “emergencia judicial”. En ella –relataba la crónica periodística- se coló un detalle: “¡basta de listas sábana!”, gritó Blumberg, en medio duras críticas a los diputados, que solamente “calientan la silla” (CL, 26/04/04). Hacia fines de agosto, finalmente, Blumberg volvería al Congreso, seguido de unas 100 mil personas, para reclamar, junto con medidas contra la inseguridad, la concreción de la reforma política. En su petitorio -destinado tanto al gobierno bonaerense como al Poder Legislativo de la Nación- Blumberg proponía, entre otros puntos, “el reemplazo de la lista sábana por un mecanismo electoral que garantice la transparencia en la elección. Implementar el voto electrónico y sancionar una ley de financiamiento de partidos políticos de modo que se destierren las cajas ocultas” (CL, 26/08/04).

Fue entre la segunda y la tercera marchas de Blumberg cuando se produjo la reacción gubernamental que sorprendió a propios y ajenos: la reintroducción de la reforma política –centrada en temas tales como las listas sábana, el financiamiento partidario y el voto electrónico- en el marco de un plan de seguridad⁵⁸.

58 Mientras La Nación (Editorial del 22/04/04) dictaminaba que la asociación entre reforma política y seguridad no era “antojadiza”, el tratamiento de la reforma política como “un apéndice de otro tema” (en palabras de un diputado lopezmurphista, citado en LN, 25/04/04) era sistemáticamente

“La reforma política”, argumentaba el entonces Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Beliz- “no es sólo eliminar las listas sábana o transparentar el financiamiento de las campañas electorales. También implica estos mecanismos novedosos de control ciudadano. La gente no se expresa solamente votando a un partido político en una elección; también se puede expresar juzgando un delito grave o a un funcionario público; opinando sobre un comisario o con mecanismos de control sobre las promociones policiales” (LN, 21/04/04).

No obstante, este “relanzamiento” de la reforma política no pasó de ser un anuncio. Del “plan” del Ejecutivo no trascendieron más que los títulos: lista sábana, voto electrónico y financiamiento de los partidos políticos. Todo el año transcurrió sin que los legisladores –incluso los oficialistas- conocieran de él otra cosa que inciertas versiones periodísticas. El Ejecutivo, en tanto, aseguraba que el proyecto no estaba “cajoneado” sino “demorado en su análisis” (LN, 13/08/04). Según un monitoreo legislativo realizado por Poder Ciudadano y la Fundación Adenauer, había por entonces más de cien proyectos con estado parlamentario sobre temas variados relacionados con la reforma política: 34 presentados por el PJ, 24 por el radicalismo, 10 por el Frepaso, 9 por el ARI y otros tantos por Acción por la República (LN, 20/09/04). No obstante, el Congreso –crecientemente relegado al rol de refrendador de las iniciativas del Ejecutivo- postergó todo debate mientras esperaba infructuosamente la llegada del “megaproyecto” presidencial⁵⁹. A fines de julio el gobierno faltó al debate sobre la reforma política convocado por “¡Reforma Política Ya!” -al que asistieron, en cambio, legisladores y líderes de la oposición, ONG, académicos, periodistas y el propio Blumberg. “Nadie sabe cuál es la opinión del Presidente sobre la reforma política”, afirmó entonces López Murphy (LN, 30/07/04). Semanas más tarde, el Ministro del Interior presentó en el coloquio de IDEA (Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina) algunas precisiones sobre el proyecto oficial, el cual incluiría la introducción de un sistema electoral mixto “al estilo alemán”, el voto electrónico, las elecciones internas abiertas obligatorias y simultáneas, la constitución de un padrón úni-

condenado por la oposición parlamentaria.

59 A fines de mayo, un legislador aseguraba que “hace dos semanas que la Cámara de Diputados no sesiona por falta de temas para tratar. No queremos avanzar en distintos temas porque el Poder Ejecutivo promete enviar su proyecto. Pero se toma demasiado tiempo” (LN, 31/05/04).

co nacional, la reducción de los plazos de campaña y la unificación de fechas de elecciones nacionales. Sin embargo, el período ordinario de sesiones acabó sin que el proyecto fuera enviado al Congreso. En su balance del año, afirmaba uno de los líderes de “¡Reforma Política Ya!”, ahora distanciada del gobierno:

2004 debió haber sido aprovechado para hacer reformas de fondo. No era un año electoral, la economía tuvo un rebote y el Poder Ejecutivo contaba con mucho consenso. Desperdiciamos una cantidad de tiempo infernal por falta de voluntad política (LN, 19/04/05).

Entretanto, la sola perspectiva del debate (y, presumiblemente, la aprobación) en el Congreso de un proyecto oficialista que incluyera la eliminación de las listas sábana había vuelto a generar en torno del tema una controversia que, esta vez, se caracterizó por el corrimiento de la otrora demonizada “lista sábana” del lugar del “significante de la falta”, ese equivalente general capaz de sintetizar en sí todos los males que aquejaban al sistema político, responsabilizado a su vez de todas las tragedias que asediaban a la sociedad. “Es importante definir con qué se va a sustituir la lista sábana, porque puede ser algo todavía peor”, afirmaba entonces el constitucionalista Daniel Sabsay (LN, 25/04/04). La idea de que pudiera haber algo peor que las listas sábana era ahora articulada explícitamente, por primera vez, por una porción considerable de la dirigencia (opositora) ante la perspectiva de su reemplazo por alguna de las alternativas propuestas. A la anunciada preferencia del Ejecutivo por un sistema mixto se sumaban, en la Cámara de Diputados, el proyecto presentado el duhaldismo (sistema de preferencias) y los dos elaborados por el macrismo (el primero, de división de los distritos más grandes en distritos plurinominales más pequeños; el segundo, de subdivisión en distritos binominales)⁶⁰.

La oposición señalaba, en primer lugar, que toda reducción del tamaño de las circunscripciones -incluso cuando su demarcación siguiera los criterios más racionales e imparciales- pondría en peligro la representación de las minorías, tal

60 La propuesta de ¡Reforma Política Ya!, presentada al gobierno -con el respaldo de medio millón de firmas recogidas en todo el país- a mediados de mayo, no contenía en cambio una alternativa concreta de reemplazo de la lista sábana.

como lo evidenciaba el sesgo mayoritario de la elección de diputados nacionales en las provincias pequeñas. En segundo lugar, todas las propuestas que involucraran la necesidad de retrasar circunscripciones electorales presentaban el peligro de la manipulación (*gerrymandering*), en particular cuando “la tijera” quedara en manos de un gobierno al que la oposición adjudicaba ya “aspiraciones hegemónicas”. En el caso del “sistema mixto” favorecido por el gobierno, cabía además contemplar la posibilidad –señalada, en este caso, por un senador del Partido Renovador de Salta- de que se intentara aplicar no el “sistema alemán” sino “el de Santa Cruz”, que no repartía en forma proporcional los cargos elegidos en los distritos plurinominales⁶¹. La elección en circunscripciones uninominales, por su parte, era calificada por el senador radical Rodolfo Terragno como “el sistema ideal para los punteros, que pueden hacer asistencialismo en un barrio, pero no pueden convertirse en figuras nacionales” (LN, 18/05/04)⁶². Los principales referentes de la oposición, en suma, sostenían que la reforma política no pasaba por la eliminación de la lista sábana; para Elisa Carrió (ARI), en particular, el eje de la reforma debía ser la liberación del voto de su “anclaje clientelar”, la imposición de mayores restricciones al financiamiento privado y la habilitación de las candidaturas independientes. Desde esta perspectiva, el problema no era la cantidad de candidatos contenidos en las listas sino el hecho de que, independientemente de su longitud, los nombres incluidos en ellas eran –en palabras de la diputada Marcela Rodríguez- “impresentables” (LN, 25/04/04).

De todas las promesas contenidas en el misterioso proyecto oficialista, sólo una fue impulsada y convertida en ley: la unificación de todas las elecciones nacionales en una sola fecha, el cuarto domingo de octubre. Por efecto de la Ley 25.983 -funcional a la necesidad del Ejecutivo de plebiscitar una gestión que exhibía entonces tres años de crecimiento económico sostenido, reportando a su titular un 60% de imagen positiva- ya no habría ciclos electorales extendidos a lo largo de varios meses, con elecciones de legisladores provinciales en alguna provincia

61 El propio jefe de la bancada de diputados justicialistas reconocía el peligro de que “el justicialismo se quede con el ciento por ciento de los cargos y dejemos a la oposición haciendo señas” (LN, 18/05/04).

62 Prácticamente nadie más que el periodista político Mariano Grondona celebraba las circunscripciones uninominales por su potencial para producir, en conjunción con la habilitación de las candidaturas independientes, el surgimiento de “no uno sino muchos Blumberg” (LN, 13/06/04).

casi cada semana en razón de la conveniencia del gobernador de turno. Así pues, una vez conocida la fecha para los comicios de 2005, quedó de hecho inaugurada la carrera electoral, y en torno de ella giró en lo sucesivo el debate sobre la reforma política –nuevamente centrada, evidentemente, en las internas abiertas, la depuración de los padrones y la regulación de la duración y el financiamiento de la campaña.

La convocatoria a las elecciones abiertas y simultáneas, siempre vigentes según la ley cuya aplicación había sido suspendida “por única vez” para 2003, se hizo esperar durante casi cuatro meses, durante los cuales Kirchner y Duhalde –cuyas respectivas esposas planeaban competir por la senaduría nacional por la provincia de Buenos Aires- se empeñaron en la búsqueda de formas alternativas para resolver su interna. Recién a inicios de abril de 2005, tras innumerables pedidos de informes de la oposición a raíz de la incertidumbre reinante y la subordinación del calendario y las reglas del juego a las conveniencias del oficialismo, y tras la advertencia de los jueces electorales respecto de la escasez de tiempo disponible, las internas fueron fijadas para el 7 de agosto.

Casi al mismo tiempo, el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley para crear un Padrón Único Nacional de electores centralizado por la Cámara Nacional Electoral, de acceso público y de actualización permanente por parte del Registro Nacional de las Personas, donde figuraría también la afiliación partidaria de los ciudadanos; y para simplificar los procesos de afiliación y desafiliación⁶³. Con este proyecto –afirmaba el Ministro del Interior- el gobierno “comienza a transitar el camino de la reforma política” (CL, 9/04/05). Una semana más tarde el Ejecutivo volvía a sobreactuar su dinamismo reformista al enviar al Congreso una iniciativa de modificación de la ley de financiamiento de los partidos políticos sancionada en el 2002. Los cambios propuestos, sin embargo, fueron criticados en forma generalizada por “superficiales”, “de maquillaje”, puro “cotillón electoral”. Lo que había fallado en la elección precedente era el sistema de control, del que nada decía el proyecto oficialista⁶⁴. De todos modos, oficialistas y opositores coin-

63 Entretanto, seguía a la espera de la aprobación del Senado el proyecto de informatización de los padrones elaborado en el 2001 y sancionado por la Cámara de Diputados en el 2003.

64 Mientras que casi trescientos partidos provinciales -entre ellos, las expresiones locales de los grandes partidos nacionales- habían sido sancionados por sus incumplimientos, las violaciones en

cidían en que ya era tarde para cualquier cambio, y la iniciativa no fue tratada.

El camino hacia las internas abiertas fue dominado por la intención de evitarlas a toda costa. El oficialismo lo hizo mediante la emisión del decreto 535/05, que habilitó a los partidos políticos “en formación” a participar de los comicios. De esa manera, el kircherismo podría presentar listas alternativas a la del Partido Justicialista en aquellos distritos –como la provincia de Buenos Aires– donde no hubiera acuerdo por las candidaturas; incluso podría, llegado el caso, apoyar dos listas diferentes en el mismo distrito. Eventualmente, en la mayor parte de las provincias la mayoría de los partidos no realizó internas, ya porque las candidaturas fueron acordadas por los líderes partidarios, ya porque se optó por la presentación de múltiples listas en competencia en la elección general. En la provincia de Buenos Aires sólo celebró internas la UCR; en la ciudad de Buenos Aires, sólo lo hicieron el radicalismo y el partido socialista. En Santa Fe y Córdoba, los otros grandes distritos, ninguna fuerza realizó elecciones internas. La UCR realizó internas en diez distritos, mientras que el Partido Justicialista lo hizo en ocho. Los ciudadanos que participaron de las pocas internas que tuvieron lugar apenas superaron el 3% del padrón –con porcentajes muy variables que iban desde el 0,79% en la provincia de Buenos Aires y el 1,5% en la ciudad de Buenos Aires hasta el 14,3% en Formosa (UCR), el 17,55% en Catamarca (UCR), el 19% en Jujuy (PJ) y el 19,49% en Tierra del Fuego (UCR, PJ y Mopof). Contrariamente a lo que se esperaba –concluyen Oliveros y Scherlis (2006)–, “lo que las internas del 7 de agosto mostraron como nota destacada fue la movilización de los aparatos. En ningún caso el oficialismo partidario provincial fue vencido por figuras que convocaran a la ciudadanía independiente y, en definitiva, quienes controlaban la maquinaria partidaria resultaron los triunfadores” (pág. 372). La baja concurrencia de la ciudadanía fue el principal argumento que se esgrimiría a fines de 2006 para derogar, casi sin debate y por acuerdo entre el gobierno y la

que habían incurrido las grandes agrupaciones que impulsaron las candidaturas de Néstor Kirchner y Carlos Menem habían quedado impunes. En particular, la Justicia aún no había aprobado la rendición de cuentas del presidente, cuyo jefe de campaña –legalmente responsable en caso de infracción– no era otro que su actual Jefe de Gabinete. El problema era evidente: “¿qué juez está dispuesto a ponerle el cascabel al gato ganador de una elección?” (Adrián Ventura en LN, 13/04/05). Lo que estaba ausente, tanto de la ley vigente como del proyecto oficialista, era una agencia de control independiente y dotada de las atribuciones y los poderes necesarios.

oposición, la Ley 26.611 de internas abiertas y simultáneas obligatorias.

Las elecciones del 23 de octubre fueron elecciones legislativas atípicas, porque la intención presidencial de confirmar en las urnas la popularidad adquirida frente a la opinión pública las convertían, ya en post-presidenciales (por su objetivo de subsanar la deficiencia de las precedentes, que lo habían ungido con un porcentaje bajísimo del voto popular), ya en pre-presidenciales, es decir, en una afirmación de su poder en vistas a la competencia de 2007⁶⁵. En uno u otro caso, las elecciones tuvieron claras connotaciones plebiscitarias que Kirchner llegó a formular en forma explícita y que se tradujeron en una intensa estrategia de nacionalización de las campañas. Los resultados dieron un claro respaldo al presidente. En el escenario central de la provincia de Buenos Aires, que concentra el 40% del padrón nacional, el Frente de la Victoria -con Cristina Fernández de Kirchner a la cabeza- obtuvo el 45,77% de los votos frente al 20,43% de Hilda “Chiche” Duhalde, su competidora peronista. En buena parte de los distritos, la enorme fragmentación política y la proliferación de siglas y alianzas tornaron imposible la clasificación de las candidaturas en términos partidistas tradicionales y la adición de los números provinciales en una única cifra que atestiguará el “triumfo nacional”. No obstante, las listas kirchneristas –que en algunos casos habían absorbido a la estructura justicialista y en otros competían contra ella- se impusieron en casi todos los distritos en que compitieron⁶⁶. Si bien la abstención y el voto en blanco se situaron por encima de los niveles históricos (aunque por debajo de los de las elecciones legislativas precedentes), lo que quedó colocado en primer plano fue el refuerzo legitimatorio que los resultados electorales proporcionaron a la figura presidencial. Situada entre los planes postelectorales del presidente, la “verdadera” reforma política tomaba ahora la forma de la conformación de un amplio polo

65 De más está decir que, con argumentos similares a los esgrimidos en las elecciones precedentes referidos a la confusa redacción de la ley, todos los candidatos comenzaron sus campañas antes de tiempo. Más difícil de tipificar, también resultó evidente el uso de la publicidad de los actos de gobierno con fines proselitistas –en los casos más flagrantes, bajo la forma de la participación de ministros del gobierno nacional en actos de campaña en diversas provincias, con anuncios de paquetes de obras públicas incluidos.

66 Dos grandes excepciones fueron la ciudad de Buenos Aires, donde se impuso la centroderecha macrista, y la provincia de Santa Fe, donde triunfó el socialismo de Hermes Binner. El ascenso de este último a la gobernación, dos años más tarde, representaría uno de los contados avances de la “nueva política”, que acabarían produciéndose invariablemente por fuera del kirchnerismo.

de centroizquierda capaz de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. Consistentemente, su siguiente discurso de inauguración del período de sesiones ordinarias del Congreso no incluyó mención alguna a la reforma política; contuvo, en cambio, una alusión al compromiso del Ejecutivo con la “calidad institucional” —entendida, según sus propias palabras, en términos de “la capacidad que tengan [las instituciones] para representar la voluntad popular”.

Y de la reforma política ya no se habló más. Para comienzos de 2007, todos los proyectos que esperaban su turno en el Congreso Nacional habían caducado. Buena parte había quedado abandonada en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, presidida por la entonces senadora y primera dama, Cristina Fernández de Kirchner. Dicha comisión, ya señalada en el pasado como la menos productiva (cf. LN, 27/12/04), quedó completamente paralizada a lo largo del año electoral de 2007, mientras la futura presidenta encaraba su larga campaña internacional. En ella se trabaron, sucesivamente, la reglamentación del uso de los decretos presidenciales de necesidad y urgencia (DNU)⁶⁷, la implementación del voto electrónico y la unificación de los padrones, además de la consabida multitud de proyectos de reforma del sistema electoral.

Si alguna reforma hubo entre 2004 y 2007, ella tuvo lugar en las provincias, muchas de las cuales propusieron e iniciaron procesos de reforma constitucional con el objetivo de habilitar una segunda reelección consecutiva o la reelección indefinida de sus gobernadores⁶⁸. La ofensiva reeleccionista sólo se desaceleró temporariamente hacia octubre de 2006, luego del revés sufrido por el gobernador de Misiones en las elecciones para la conformación de la Convención Constituyente convocada para habilitar su perpetuación en el poder. Pese al respaldo del presidente y a la profusión de dinero público descaradamente volcado al clientelismo de campaña, Carlos Rovira —uno de los primeros kirchneristas del 2003- fue rotundamente derrotado por una amplia alianza político-social encabe-

67 El control parlamentario de los DNU acabó siendo reglamentado en el 2006, pero incluyó una serie de restricciones favorables al Ejecutivo (LN, 13/04/08).

68 En contrapartida, el 2004 fue también el año de la derogación de la ley de lemas en Tucumán y en Santa Fe. En el caso de Santa Fe, el reemplazo del sistema electoral introducido en 1990 —que había permitido al PJ perpetuarse en el poder aún obteniendo en repetidas oportunidades menos votos que el principal partido opositor— permitió en las elecciones de 2007 el postergado ascenso a la gobernación del Partido Socialista.

zada por un obispo.

El nuevo esquema de poder asentado después de las elecciones de renovación legislativa poco se parecía al panorama dibujado por la promesa de renovación encarnada por el presidente “transversal” sólo dos años atrás, y tanto más lejos se encontraría de él cuanto más se aproximaran las elecciones presidenciales de octubre de 2007. Una vez obtenida la ratificación del apoyo de la ciudadanía en las urnas, el Ejecutivo avanzó en la concentración de facultades y en el control del Congreso, donde ahora contaba con el dominio casi absoluto del Senado. A la absorción por parte del Frente para la Victoria de buena parte de las viejas estructuras clientelares que el presidente tanto había denunciado y prometido combatir⁶⁹ se sumaron además la cooptación de parte del movimiento piquetero y el pacto con el sector más corporativo y desacreditado de la dirigencia sindical. Unos y otros reclamaron, en su momento, por su tajada en las listas de legisladores nacionales, provinciales y municipales, en el marco de las tradicionales negociaciones de cúpulas para el diseño de la oferta electoral, a la vez que pasaron a integrar una suerte de fuerza de choque a disposición de los Kirchner para dirimir conflictos y/o desactivar reclamos indeseables.

A fines de 2006 el Congreso sancionó la Ley 26.215, derogando la ley de financiamiento de los partidos y las campañas que había regido en las elecciones de 2003 y 2005. Además de introducir algunos “ajustes” con el objeto de “sincerar la situación” –tales como el aumento del financiamiento estatal y la suba del límite de gastos de 1 a 1,5 peso por elector habilitado-, la nueva ley prohibió los gastos de publicidad electoral a cuenta y orden de terceros, unificó las cuentas bancarias ordinaria y de campaña, y estableció la responsabilidad judicial de los jefes de campaña. En su balance de los cambios, Ferreira Rubio (2007) destaca algunos avances en relación con la asignación de recursos presupuestarios a la Justicia Federal Electoral y la previsión de algunas herramientas de auditoría de contraste. Señala, asimismo, que la nueva ley representó un retroceso en materia de transparencia: en particular, “la unificación de cuentas de campaña y ordinaria de los partidos, la eliminación de los candidatos como sujetos obligados o alcanzados por

69 Empezando por el aparato del justicialismo bonaerense, del cual O’Donnell (2005) ofrece un vívido retrato.

la ley, la eliminación de la suspensión automática de entrega de fondos públicos no contribuyen a generar transparencia y desarticulan algunos de los incentivos previstos en la ley anterior para promover la rendición de cuentas” (pág. 2)⁷⁰. Las regulaciones referidas a la duración de las campañas, por su parte, permanecieron intactas, lo mismo que la interpretación de la ley que en la elección precedente básicamente había habilitado la campaña permanente —la cual, en este caso, ya había comenzado cuando todavía faltaban ocho meses para las elecciones.

Sin mayores novedades, la maquinaria política oficialista siguió alimentándose de los fondos del Estado, engrosados por una recaudación en aumento y un excedente fiscal sin precedentes que, al ser sistemáticamente subestimado en el presupuesto, quedaba en manos del presidente para su reparto discrecional. Así, el alineamiento de gobernadores e intendentes siguió siendo retribuido con obras públicas y transferencias monetarias cuyos montos se incrementaban sensiblemente en épocas preelectorales. A semanas de las elecciones presidenciales, además, el grueso de la ciudadanía a la que no llegan las redes clientelares fue favorecido por una serie de medidas destinadas a potenciar el consumo: así, 4000 millones de pesos fueron volcados a la reducción del impuesto a las ganancias y al incremento de los haberes jubilatorios, las asignaciones familiares y los subsidios del PAMI para jubilados y pensionados (cf. LN, 2/09/07). A la manipulación de los datos macroeconómicos —que incluyó el desplazamiento de funcionarios y la interferencia con las tareas del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), cuyas cifras de la inflación eran demasiado elevadas para el gusto oficial- y el uso desmesurado de la publicidad oficial⁷¹, finalmente, acabaron sumándose las denuncias opositoras de “uso indebido de fondos públicos” motivadas por la campaña de Cristina Kirchner, que durante meses hizo libre uso de toda clase de recursos estatales para su “instalación internacional” y sus incursiones proselitistas de cabotaje (cf. O’Donnell, 2007). A ello se agregó la actitud del presidente, que una y otra vez presentó a su esposa en los actos oficiales instando al público a votarla,

70 Acerca de las “desmesuras” habilitadas por la ley de financiamiento de 2006, véanse las expresiones de Ferreira Rubio en Página/12, 19/11/07.

71 Cf., por ejemplo, LN del 27/08/07: “En el primer semestre, el Gobierno gastó un 63% más en publicidad”.

en abierta violación de las disposiciones del Código Nacional Electoral⁷².

Si algo faltaba para configurar un panorama del todo ajeno a la renovación política, era la puesta en cuestión de la limpieza y la credibilidad de los procesos electorales que se extendió como un reguero de pólvora semanas antes de las presidenciales (Cf. LN, 20/09/07, 3/10/07), ante la confusión generada por la proliferación exagerada de listas y candidaturas, y especialmente tras las prolongadas disputas y acusaciones de fraude generadas por los resultados de las elecciones de gobernador en Chaco y en Córdoba, donde dos contendientes se habían adjudicado el triunfo y la situación se había resuelto –con razón o sin ella– en favor del justicialismo⁷³.

72 En ese sentido puede afirmarse que un efecto indeseado de la nueva ley de financiamiento fue el aumento de las ventajas de que goza el oficialismo. Afirma Christian Gruenberg (CIPPEC): “a medida que crecen las restricciones para los partidos, aumentan las ventajas del oficialismo, ya que sigue contando con la cobertura de los actos oficiales, el uso de la infraestructura estatal y el gasto público discrecional” (LN, 23/09/07).

73 Sin embargo, sólo la primera cuestión –la proliferación de partidos, listas y candidaturas– integra el aparente “relanzamiento” de la reforma política de comienzos de 2008, proclamado por el oficialismo en paralelo con la publicitada “modernización” del PJ liderada por Néstor Kirchner. El propósito declarado de la reforma es ahora “fortalecer” un sistema de partidos que, como resultado de las modificaciones en las reglas para el reconocimiento y la caducidad de los partidos introducidas después de 2001, incluía hacia 2007 716 partidos (5,9% de ellos nacionales; distritales los restantes) (cf. “Datos sobre el sistema de partidos”, Informe de la Cámara Nacional Electoral), muchos de ellos sin mayor sustento electoral y concebidos como “meros emprendimientos personales para sacarle plata al Estado”, en palabras de un diputado oficialista (LN, 10/02/08; cf. tb. Editorial LN, 2/03/08). Tal como afirma Ana María Mustapic, el efecto de esta multiplicación inédita de partidos, candidaturas y listas se había hecho sentir “cuanto menos en tres frentes: se afectó el derecho de los ciudadanos de elegir de manera informada; quedó en duda la habilidad del Estado para controlar el proceso electoral, y, finalmente, fue debilitada la capacidad de los partidos para estructurar el espacio político, haciendo más costoso, en términos de tiempo, coherencia y cohesión, el proceso de conformación de listas y alianzas electorales” (LN, 10/02/08). Las alternativas barajadas para reducir el número de partidos consisten en exigir presencia en mayor cantidad de distritos para otorgar el reconocimiento como partido nacional y restaurar (o tal vez aumentar) el piso de votos necesario para la conservación de la personería jurídica y, por consiguiente, el acceso al financiamiento estatal. Para evitar la proliferación de candidaturas, además, se estudia precisar las condiciones para la formación de frentes electorales y prohibir la presentación de más de un candidato por fuerza electoral, así como las llamadas “listas colectoras” y “listas espejo”, una suerte de ley de lemas de hecho instrumentada por el kirchnerismo para externalizar sus conflictos internos y “arrastrar” votos a sus candidatos a presidente y gobernadores.

Dada la preocupación opositora por las “irregularidades” ocurridas en las últimas elecciones, aparentemente no contempladas en el proyecto prometido por el gobierno, los cuatro principales partidos que la componen (la UCR, la Coalición Cívica, Pro y el PS) decidieron lanzar en el Congreso un Foro Plural para la Reforma Política y Electoral donde acordar alternativas a la

Reflexiones sobre la normalidad y la excepción, a modo de conclusión

“Del laberinto se sale por arriba” –*Leopoldo Marechal*

No es claro que sea posible aprender gran cosa de los fracasos ajenos. Pero para el caso de que así fuera, los fracasos argentinos –siempre y cuando no sean adjudicados a alguna falla genética nacional o a la predilección masoquista por la evolución a saltos de crisis- bien podrían decirnos algo acerca de las condiciones que deberían estar presentes para que la difícil tarea de reformar la política pudiera llevarse a cabo.

Ciertamente, el primer gran obstáculo que la tarea enfrenta –en este y en todos los casos- refiere al hecho de que requiere del asentimiento y el compromiso activo de los ocupantes de los cargos provistos por el viejo y amañado sistema que ha de ser reformado -en virtud de cuyos resortes, precisamente, ellos obtienen y conservan su poder. La presencia de “outsiders” dentro de las instituciones políticas podría ayudar a resolver este problema. Así, por ejemplo, la probabilidad de que fueran aprobadas y aplicadas algunas reformas políticas significativas se incrementaría sensiblemente en el caso de que se produjera el ingreso a los órganos legislativos de un número sustancial de representantes de “nuevos partidos” embanderados tras la contraposición “ciudadanos comunes/clase política” y ajenos al sistema cartelizado de reparto de poder entre los partidos mayoritarios. Esta

iniciativa oficialista (cf. LN, 13 y 14/03/08). Su objetivo consistiría en impulsar, además de la prohibición de las listas colectoras y espejo, otras herramientas que aumenten la transparencia, tales como la boleta única impresa por el Estado conteniendo toda la oferta política (impulsada por varias ONG y por la Cámara Nacional Electoral, y resistida por el oficialismo) y el voto electrónico, prometido por el gobierno de Kirchner a pocas semanas de su entronización pero nunca implementado. Las quejas opositoras en relación con el robo de boletas que se habría producido en las últimas elecciones, que podría evitarse mediante la introducción de la boleta única, han suscitado la siguiente respuesta de parte del jefe del bloque de diputados oficialistas: “Ellos dicen que les robaron las boletas; en vez de pensar en una reforma, deberían fortalecer sus propios espacios con más militantes y fiscales” (LN, 14/03/08). En todo caso, tal como sucedió a lo largo del gobierno de Kirchner, el oficialismo parlamentario asevera que “sólo cuando ella [CFK] dé luz verde se avanzará [en el debate]” (LN, 10/02/08). Pero la presidenta no hizo ninguna mención al tema en su discurso de apertura del período de sesiones ordinarias del Congreso, el 1º de marzo, ni tampoco en las semanas transcurridas desde entonces...

situación, sin embargo, es poco probable: en primer lugar, porque los sistemas políticos cartelizados funcionan efectivamente como tales precisamente porque cuentan con dispositivos que traban el acceso de personajes semejantes. Así, el ingreso de figuras como las descriptas suele producirse “por goteo”, de modo tal que su presencia dentro de los cuerpos legislativos puede resultar molesta para quienes constituyen el blanco de sus discursos principistas, pero poco efectiva a la hora de influir sobre los contenidos de la legislación aprobada. A ello se agregan dos elementos: por un lado, el hecho de que la “vieja política” cuenta a menudo con ingentes recursos al servicio de la cooptación, capaces de poner a prueba y de vencer las convicciones de muchos potenciales reformadores; *last but not least*, la paradoja de la representación, que opera de modo tal de convertir en un “político” al hombre común, representante de la “gente común”, desde el momento mismo en que es ungido como tal.

Para que el ingreso masivo de reformadores genuinos tuviera lugar, en todo caso, sería necesaria la combinación de por lo menos dos factores: una situación de crisis que provocara un vuelco rotundo en la relación de la ciudadanía con los partidos que integran el *establishment* político; y un sistema político capaz de traducir de inmediato en cambios institucionales esa modificación de las preferencias -por ejemplo, mediante la renovación de todos los cargos electivos en un mismo acto. Por lo general, esto último no ocurre; aquello, por definición, no ocurre en las situaciones normales sino solamente en situaciones de profunda crisis -las cuales, por añadidura, pueden no solamente redundar en el ascenso de las posiciones reformistas sino, alternativamente, en el éxito de líderes autoritarios o de movimientos con reivindicaciones por completo ajenas a las propias de la “reforma política”. Por estas y otras razones, la reforma política parece ser siempre una ocurrencia extremadamente improbable.

Lo primero que debemos explicar es, pues, de qué modo la reforma política llegó en Argentina a tener esa centralidad que la convirtió en el referente ineludible de legitimidad al que debía recurrir cualquiera que quisiera hacer alguna declaración pública sobre el tema que fuese. El segundo hecho que requiere explicación es la posterior desaparición de la reforma política de la agenda de debate público sin que se hubieran satisfecho las demandas que ella había generado.

El caso argentino presenta, entre 1997 y 2002, una sucesión casi de ma-

nual de los modelos pensados por Cobb, Ross y Ross (1976) para describir los procesos de instalación de temas en la agenda política, desde su primera aparición hasta su tratamiento formal por parte de los encargados de tomar decisiones públicamente vinculantes: el modelo de acceso interno (*inside access model*), el modelo de movilización (*mobilization model*) y, finalmente, el modelo de iniciativa externa (*outside initiative model*). Los dos primeros corresponden a la situación “normal”; el tercero, en cambio, se aplica a la situación de excepción.

La situación normal no es otra que la de la “democracia de audiencia” —o, más bien, la del proceso de “metamorfosis de la representación” que conduce progresivamente de la vieja democracia de partidos a la llamada democracia de audiencia (Manin, 1998) y que, en Argentina, se hace visible a partir de las elecciones inaugurales de 1983. La democracia de audiencia se caracteriza por la relevancia política de los medios de comunicación, en particular de la televisión; y por el debilitamiento de los vínculos entre la ciudadanía y los partidos, que pierden su carácter incondicional y abren camino a una creciente autonomía ciudadana. La ciudadanía, por su parte, tiende en ella a presentarse alternativa o simultáneamente bajo formas diversas: electorado, audiencia mediática, opinión pública, clientela, sujeto de protestas organizadas o de movilizaciones espontáneas —incluso, en ciertos casos, bajo la figura del “estallido”. Carente de una esencia predeterminada, cada una de dichas figuras toma forma en el propio espacio público, el cual en ese acto pasa a revestir una significación creciente en tanto que fuente de la legitimidad política y ámbito informal en el cual se configuran y reproducen las identidades (¿o identificaciones?) colectivas, a la vez que como fuente potencial de influencias sobre los poderes constituidos. Algunas de las figuras mencionadas, sin embargo, no refieren al estado “normal”, de relativo reposo que es el proceso lento de metamorfosis de la representación, sino que remiten directamente el estado excepcional de frenesí que ocasionalmente se superpone, durante períodos breves, sobre aquél. Nos referimos, sí, a la crisis de representación, centrada en el cuestionamiento del propio lazo representativo, en la búsqueda de alternativas a la relación existente entre representados y representantes y en la reformulación de las nociones compartidas en relación con las tareas que estos últimos deberían cumplir —y que presumiblemente no cumplen.

En los años previos a los que abarca este estudio, las nunca concretadas

iniciativas reformistas habían procedido sin falta del sistema político -es decir, tal como lo describe el *inside access model*, de políticos y funcionarios en ausencia de una influencia perceptible del espacio de la opinión pública. La sociedad civil no se hallaba aún movilizada en torno del tema, que no integraba -siquiera en forma periférica- la agenda de debate público. Las iniciativas procedentes del sistema político eran presentadas básicamente como respuesta a los “desajustes” del sistema político, es decir, como imperativos “objetivos” derivados de sus necesidades intrínsecas de funcionamiento⁷⁴. A lo largo de esos años, la presentación de proyectos de reforma electoral antes de cada elección se convirtió en una suerte de ritual respetado por los legisladores de todos los colores y sin mayores consecuencias para ninguno.

Algo cambió, sin embargo, durante la segunda presidencia de Menem, cuando el hartazgo social frente a la corrupción y el maltrato de las instituciones produjo una demanda difusa que fue rápidamente canalizada hacia el crecimiento del Frente Grande/Frepaso, y más tarde hacia la formación y el meteórico ascenso de la Alianza. Esta es la etapa que se corresponde con la situación descrita por el *mobilization model*, donde la iniciativa procedente del sistema político fue complementada por la búsqueda de respaldo, por parte de sus agentes, en el campo de la opinión pública.

En uno y otro caso, sin embargo, las iniciativas de reforma política se colocaban discursivamente en el terreno de la metamorfosis de la representación: sus proponentes no operaban a partir del supuesto de que la representación se encontrara en crisis, ni se movían con el apuro que pasaría a motivarlos después del estallido. Reveladora de ello fue, por ejemplo, la insistencia del Ministro del Interior de Carlos Menem en la necesidad de replantear el financiamiento de las campañas en la era de la política mediática, es decir, en consonancia con las

74 En ese sentido, la reforma política podía ser pensada como una suerte de “actualización” de las leyes a la evolución real del formato representativo, tal como en el siguiente fragmento: “¿De qué hablamos cuando hablamos de reforma política? Hablamos de la necesidad de mejorar la representación. Los sistemas políticos contemporáneos son modelos inventados antes de la fotografía, del teléfono, de los automóviles y aviones, de los proyectiles nucleares, de la radio y la televisión, de la informática y de las naves espaciales. Estamos viviendo en una sociedad distinta de aquella. El imperativo de esta época es revitalizar la democracia y mejorar su dirigencia para conferirle una amplitud de perspectiva que le permita habérselas con la cambiante situación global” (Marta Oyhanarte, legisladora porteña, en LN, 3/02/00).

condiciones en que se desenvuelve la política en el marco de la democracia de audiencia. Notablemente, además, a lo largo de todo el período previo al 2001 la “demanda” ciudadana de reforma política era presentada bajo la forma de las cifras provistas por las encuestas de opinión pública, es decir, bajo la forma de la cuantificación de las respuestas provistas a preguntas elaboradas sobre temas y en términos que no le eran necesariamente propios. Todavía en agosto de 2001, a poco de revelado el escándalo de los sobornos en el Senado, la cuantificación del “abismo entre los partidos y la gente” (LN, 26/08/01) requería de las mediciones de las encuestas. Pero ya a principios de septiembre de ese año los sondeos comenzarían a mostrar algo diferente: que el “desagrado” con la clase política se expresaría activamente, bajo la forma de un elevado voto en blanco o impugnado –aunque los porcentajes pronosticados, en torno del 15%, eran aún inferiores a los que se verificarían algunas semanas más tarde (LN, 7/09/01). La crisis de representación estalló primero en las urnas –en el mes de octubre- y pronto en las calles, poco antes de la Navidad. Para entonces, bastaría con escuchar el ruido de las cacerolas para conocer el caldeado “estado de la opinión”.

La crisis de representación abrió la ventana de oportunidad a la reforma política. A lo largo del año 2002, la situación se correspondió con la que describe el *outside initiative model*: fue la iniciativa procedente de fuerzas externas al sistema político, combinada con la presión de la opinión pública movilizadada, la que obligó a que se trataran los temas vinculados a la reforma política en el espacio de las instituciones políticas. Durante cierto tiempo, parecieron haberse invertido las relaciones de fuerza usuales entre la sociedad civil y el sistema político⁷⁵. “Hay una sociedad que nos mira”, explicaba entonces el Ministro de Trabajo a los diputados, mientras les reclamaba la derogación de las jubilaciones de privilegio (CL, 5/04/02). Es por eso que la actitud dominante entre los políticos preocupados por su supervivencia fue la de “dejar hacer” y ajustar su discurso a lo que suponían que

75 Los actores de la sociedad civil –explica Jürgen Habermas (1998)- “pueden desempeñar un papel sorprendentemente activo y exitoso en los casos de percepción de una situación de crisis. Pues en esos casos, en los instantes críticos de una historia acelerada, esos actores, pese a su escasa complejidad organizativa, a su débil capacidad de acción y a sus desventajas estructurales, cobran la oportunidad de *invertir* la dirección de los circuitos de comunicación convencionalmente consolidados en el espacio de la opinión pública y en el sistema político y con ello de cambiar el modo de solucionar problemas que tiene el sistema en conjunto” (pág. 462).

“la gente” esperaba oír. No resulta por ello extraña la abundancia de “proyectos” que no eran sino largas compilaciones de demandas, *cahiers de doléances* cuyos contenidos no guardaban más conexiones recíprocas que las derivadas de su común procedencia del clamor popular. Muchos de ellos, confeccionados con apuro en el marco de una competencia desbocada por la interpretación de la demanda ciudadana, carecían de los componentes elementales de los proyectos elaborados con el fin de su promulgación bajo la forma de leyes, por la sencilla razón de que nunca habían sido pensados como tales. Y no sólo por sus formas sino también por sus contenidos, tanto más lejanos del consenso necesario para su aprobación cuanto más obedecieran, en el marco de esa competencia, a la tentativa de superar con arrojo y heterodoxia las propuestas de los adversarios. La presencia de esa masa de proyectos, unos sobre otros en torno de una amplísima variedad de temas, ciertamente no hizo otra cosa que reducir las posibilidades de su tratamiento.

La crisis, evidentemente, introdujo en la “clase política” la motivación que antes le faltaba para emprender —con independencia de sus convicciones profundas— ciertas acciones encaminadas a responder a las demandas reformistas de la ciudadanía. Lo que la crisis no proveía eran, paradójicamente, las condiciones para que el debate sobre las formas concretas que adoptaría esa respuesta pudiera desplegarse. “No se puede legislar bajo la presión de las cacerolas” (y de los medios de comunicación, que no hacen sino amplificar ese ruido), afirmaban con frecuencia los legisladores.

La “demanda” ciudadana, por añadidura, requería de ulteriores interpretaciones, tanto más necesarias cuanto más se expresara aquélla bajo la forma genérica del “que se vayan todos”. Mientras la movilización de la sociedad civil tomara la forma de las manifestaciones inorgánicas y desorganizadas de los “cacerolazos” —y aún en el caso de las asambleas barriales/populares que practicaban la horizontalidad, la democracia directa y la deliberación política— las presiones societales requerían de la labor interpretativa de los representantes encaramados en el sistema político. ¿Dónde estaba en ese momento la sociedad civil de las ONG, el otro actor capaz de proporcionar la traducción requerida?

En este punto es posible constatar la existencia de un desfase clave, debido tal vez a la brevedad del período álgido o, quizás, a la modalidad de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, incompatible con la velocidad desen-

frenada de los acontecimientos. Por una u otra razón, las iniciativas de la sociedad civil organizada parecieron llegar demasiado tarde. Durante el gobierno de la Alianza, las ONG no habían tenido un especial protagonismo; es decir, no se habían destacado por sus acciones de refuerzo de la iniciativa reformista procedente del sistema político. La creación en masa de nuevas ONG dedicadas al tema, así como la activación y la creciente visibilidad pública de las organizaciones pre-existentes datan de la misma fecha que la movilización social desorganizada –que, fue, precisamente, la fuente de que se alimentarían esas nuevas organizaciones. Las organizaciones impulsoras de la reforma política fueron, pues, constituidas o activadas después de fines de 2001, abocándose acto seguido a la trabajosa tarea de procesar demandas, construir consensos, producir propuestas y traducirlas en proyectos concretos. Así y todo, en algunos terrenos sencillamente no les fue posible pasar de las consideraciones generales. Tal fue el caso, específicamente, del elemento que constituía para muchas de ellas el eje central de la reforma política: la eliminación de las listas sábana.

En suma, cuando el grueso de los proyectos de las ONG comenzó a circular, el punto álgido del proceso había quedado atrás. Las iniciativas societales, en consecuencia, no operaron de modo tal de suplementar, encaminar y sostener el impulso reformista alimentado por la protesta política, sino que llegaron para “tomar la posta” cuando declinaba el estado social deliberativo, la ciudadanía retornaba a las urnas y la voluntad reformadora rodaba por la cuesta descendente⁷⁶. Evidentemente, los tiempos de la sociedad civil son otros que los de las instituciones políticas; sin embargo, los agentes societales dependían de su relación con éstas para ver sus propuestas convertidas en decisiones públicamente vinculantes. Así lo reconocía un integrante de la ONG Conciencia, una de las que integraban ¡Reforma Política Ya!: “La reforma política la tienen que hacer los políticos. Nosotros sólo acompañamos el proceso” (LN, 6/10/03). Para ello el *timing* era fundamental: había que llegar a los legisladores cuando la ventana de oportunidad aún estuviera abierta.

Eventualmente, la manifestación social más impresionante en torno de

⁷⁶ Así, por ejemplo, la campaña de recolección de firmas de ¡Reforma Política Ya! se inició en noviembre de 2003 y se trasladó a la Costa Atlántica a lo largo del verano de 2004...

propuestas concretas de reforma (judicial, policial, y sólo luego política) no fue suscitada por ninguna de las ONG que discutían los temas de la reforma política en forma más o menos participativa, pluralista y democrática —u “horizontal”, como se gustaba decir entonces— sino por un llanero solitario que acabó resignificándola en el marco de una nueva cadena equivalencial que la subordinaba al problema de la inseguridad urbana.

El deslizamiento hacia la contrarreforma se completó en el plano institucional en la ola de iniciativas de reformas constitucionales provinciales y, a nivel nacional, en el giro del gobierno tras las elecciones legislativas de 2005. El pobrísimos balance de las reformas concretadas —muchas de ellas condenadas, además, por ulteriores retrocesos— arrojaba sus buenas dosis de oportunismo —como en el caso de la ley de internas abiertas simultáneas y obligatorias, tanto en lo que se refiere a su aprobación como en lo que respecta a sus posteriores suspensión y derogación— y de manipulación, como en el caso de la aplicación de la normativa referida al financiamiento y la duración de las campañas electorales. En otras palabras: la reconstitución del lazo representativo —que efectivamente tuvo lugar, bajo la égida presidencial, durante la primera mitad del gobierno de Kirchner— no se vio acompañada de un mejoramiento de la calidad de la representación en términos institucionales. Así, por ejemplo, una de las herramientas de que se valió el presidente para producir aquellas iniciativas que acabaron reconciliando a la sociedad con la política fue el uso particularmente intenso de los decretos de necesidad de urgencia, al tiempo que seguía paralizado en el Senado —nada menos que en la comisión presidida por la primera dama y futura presidenta— el tratamiento de los proyectos de reglamentación del uso de dicha facultad, pendiente desde la reforma constitucional de 1994. En una excelente demostración de la ambivalencia de los reclamos contenidos en el “que se vayan todos”, la ciudadanía ansiosa de deliberación acabó celebrando, sólo dos años después del estallido autogestionario, la solución de los problemas nacionales mediante el ejercicio de la pura decisión⁷⁷, por parte de un líder escasamente inclinado a la argumentación

77 Néstor Kirchner fue, en efecto, el presidente constitucional que más DNU firmó, en promedio, a lo largo de su gobierno: uno cada seis días, superando el récord de uno cada siete días que había establecido Carlos Menem. Según datos del CEPPA, de los 270 DNU que firmó Kirchner durante sus cuatro años y medio de gobierno, 219 estuvieron vinculados con salarios, subsidios, presupuesto,

pública⁷⁸.

Primero en el 2003 y nuevamente en el 2007, la renovación que se esperaba que llegaría de la mano de la reforma política acabó presentándose en una encarnadura individual: primero en la persona de Néstor Kirchner; luego, en la de Cristina Fernández de Kirchner, la primera mujer en llegar a la cima del poder montada sobre el voto de la ciudadanía. Una presidenta (“Presidenta con a”) que, en su carrera hacia el poder, no hizo otra cosa que adiestrarse en el dominio de las mañas de la vieja política, rodeándose de sus más experimentados cultores.

obras públicas, beneficios fiscales o el sistema financiero. Estas cifras contrastan con los sólo 205 proyectos de ley vinculados con la formulación de políticas públicas que el ex presidente envió al Congreso (los 135 proyectos de ley restantes fueron, en cambio, ratificaciones de tratados o acuerdos internacionales). Cf. LN, 13/04/08.

78 El método de comunicación con la opinión pública preferido por Kirchner -el presidente que será recordado por el periodismo, entre otras cosas, por no haber brindado jamás una conferencia de prensa- se basaba en “la difusión de mensajes enlatados, de monólogos lanzados desde el atril del salón de actos de la Casa Rosada” (O’Donnell, 2007, pág. 11). A su “vocero mudo”, único en su especie, le fue encomendada la misión de “administrar y dosificar la exposición pública del Presidente y de la primera dama” (Ibíd., pág. 120). Para una descripción de la técnica internamente conocida como “el atril del asesino”, véase Ibíd., pág. 126.

Fuentes

Ediciones electrónicas de los periódicos *Clarín* y *La Nación*, 1997-2008

Legislación electoral, en página web del Ministerio del Interior: <http://www.minterior.gov.ar/elecciones/legislacion.asp>

Informes sobre los partidos y el sistema de partidos, en página web del Poder Judicial de la Nación: <http://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document>

Resultados electorales: Secretaría Electoral del Ministerio del Interior de la República Argentina.

Sondeos de opinión, en página web del Centro de Estudios Nueva Mayoría: <http://www.nuevamayoria.com>

Páginas web de ONG para la reforma política: Reforma Política para la República (<http://www.reforma-politica.com.ar/rp/>), ¡Reforma Política Ya! (<http://www.reformapoliticaya.org/index.htm>) y Despertar Ciudadano (www.despertarciudadano.org), etc.

Páginas web de otras organizaciones: Asociación por los Derechos Civiles (<http://www.adc.org.ar/recursos>), Fundación Poder Ciudadano (<http://www.poderciudadano.org.ar>). Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento (<http://www.cippecc.org>), etc.

Compilación de propuestas de reforma política, en página web del Ministerio del Interior.

Documentos de la Mesa de Diálogo Argentino, en página web del PNUD: <http://www.undp.org.ar>

Bibliografía

Abal Medina, J. Manuel y Franco Castiglioni (1999): “Crisis, transformación y nuevos partidos políticos. Los casos de FG/Frepaso y Forza Italia en perspectiva comparada”, en *Metapolítica* Vol.3 N°10.

Charosky, Hernán (2002): “Honestos y audaces: realizaciones y límites de la política anticorrupción”, en Novaro, Marcos (comp.) *El derrumbe político en el ocaso*

de la convertibilidad, Norma, Buenos Aires.

Cobb, Roger, Jennie Ross y Marc Ross (1976): “Agenda Building as a Comparative Political Process”, en *The American Political Science Review*, Vol. 70, N°1.

Corcuera, Santiago (2003): “Evaluación de los procesos electorales recientes - 2002/2003- y de la primera aplicación de la ley 25.600”, en <http://www.observatorioelectoral.org>.

Delamata, Gabriela (2000): “La oposición política al menemismo y la promesa de ciudadanía social”, en *Estudios Sociales* N° 18, Santa Fe, Argentina.

Ferreira Rubio, Delia (2005): “El control del financiamiento de los partidos en Argentina. ¿Qué cambió con la nueva ley?”, Universidad del CEMA, Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 292.

Ferreira Rubio, Delia (2007): “Financiamiento de los partidos políticos en Argentina”, en http://www.uruguaytransparente.org.uy/seminario_financiamiento_de_partidos_politicos.htm.

Fraga, Rosendo (2003): *Análisis de la elección presidencial 2003*, Nueva Mayoría, Buenos Aires.

Godio, Julio (1998): *La Alianza. Formación y destino de una coalición progresista*, Grijalbo, Buenos Aires.

Habermas, Jürgen (1998): Facticidad y validez. *Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid.

Laclau, Ernesto (1996): “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política”, en *Emancipación y Diferencia*, Ariel, Buenos Aires.

Manin, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.

Nun, José (2001): *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, FCE, Buenos Aires.

O'Donnell, María (2005): *El Aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*, Aguilar, Buenos Aires.

O'Donnell, María (2007): *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, Planeta, Buenos Aires.

Oliveros, Virginia y Gerardo Scherlis (2006): “Reformas políticas: Internas abiertas obligatorias y unificación electoral en las elecciones de 2005”, en Isidoro Cheresky (comp.), *La política después de los partidos*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Panebianco, Angelo (1993): *Modelos de partido*, Alianza, México.

Pousadela, Inés (2004): “¿Crisis o Metamorfosis? Aventuras y Desventuras de la Representación en la Argentina (1983-2003)”, en *Veinte años de democracia: ensayos premiados*, FLACSO, Buenos Aires.

Pousadela, Inés (2005): *Mutaciones de la representación política en la Argentina contemporánea*, Tesis de Doctorado, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

Pousadela, Inés (2007): “Entre la deliberación política y la terapia de grupo. La experiencia de las asambleas populares-barriales de Buenos Aires”, CLACSO-Programa Regional de Becas (en prensa).

Schedler, Andreas (1996): “Anti-political-establishment parties”, en *Party Politics* Vol.2 N°3.

--ALSO AVAILABLE FROM LASC--

ISSUES IN CULTURE, DEMOCRACY, AND DEVELOPMENT

- No. 1 Bernardo Lkiksberg
Untema estratégico: el rol del capital social y la culture en el proceso de desarrollo
- No. 2 Sergio Ramírez
vigores dispersos (Centroamérica: los retos pendientes del la construcción democrática)
- No. 3 Bernardo Kliksberg
The Role of social and cutural Capital in the development Process [English version of No. 1]

ORDER FORM

Papers available at \$3.00 each (**double volume \$6.00). Personal copies can be requestd free of charge. Make checks payable to the University of Maryland and send your order to: Latin American Studies Center; University of Maryland; 0128 B Holzapfel Hall; College Park, MD 20742. FAX (301) 405-36665.

Name

Address

Zip Code/Country

Amount enclosed: \$ _____

--ALSO AVAILABLE FROM LASC--

LATIN AMERICAN STUDIES CENTER SERIES Working Papers

- No. 1 Luis H. Antezana
Dos conceptos en la obra de René Zlaveta Mercado
- No. 2 Oscar Terán
Rasgos de la cultural intelectual argentina, 1956–1966
- No. 3 Rafael Gutiérrez Giradot**
La formación del intelectual hispanoamericano en el siglo XLX
- No. 4 Ileana Rodríguez
Transición: Género/Etnia/Nación. Lo masculino
- No. 5 Regina Harrison
‘True’ Confession: Quechua and Spanish Cultural Encounters in the viceroyalty of Peru
- No. 6 Carlos Altamirano
Permisismo y cultural de izquierda (1955–1965)
- No. 7 Irene Silverblatt
Honor, sex and Civilizing Missions in the Making of Seventeenth-Century Peru
- No. 8 Barbara A. Tenenbaum
Mexico and the Royal Indian—The Porfiriato and the National Past
- No. 9 David M. Guss
“Indianness” and the Construction of Ethnicity in The Day of the Monkey
- No. 10 Agustín Ramos
Historia verdadera del duende de las minas

ORDER FORM

Papers available at \$3.00 each (**double volume \$6.00). Personal copies can be requested free of charge. Make checks payable to the University of Maryland and send your order to: Latin American Studies Center; University of Maryland; 0128 B Holzapfel Hall; College Park, MD 20742. FAX (301) 405-36665.

Name

Address

Zip Code/Country

Amount enclosed: \$ _____

--ALSO AVAILABLE FROM LASC--

1992 LECTURE SERIES Working Papers

- No. 1 Miguel León-Portilla
Mesoamerica 1942, and on the Eve of 1992
- No. 2 Luis Villoro
Shagún or the Limits of the Discovery of the Other
- No. 3 Rubén Bareiro-Saguier
Los mitos fundadores guaraní y su reinterpretación
- No. 4 Dennis Tedlock
Writing and Reflection among the Maya
- No. 5 Bernardo Orti de Montellano
Syncretism in Mexican and Mexican-American Folk Medicine
- No. 6 Sabine G. MacCormack
Children of the Sun and Reason of State: Myths, Ceremonies
and Conflicts in Inca Peru
- No. 7 Frank Salomon
Nightmare Victory: The Meanings of Conversion among
Peruvian Indians (Huarochirí 1608?)
- No. 8 Franklin Pease
Inka y kuraca. Relaciones de poder y representación histórica

ORDER FORM

Papers available at \$3.00 each (**double volume \$6.00). Personal copies can be requestd free of charge. Make checks payable to the University of Maryland and send your order to: Latin American Studies Center; University of Maryland; 0128 B Holzapfel Hall; College Park, MD 20742. FAX (301) 405-36665.

Name

Address

Zip Code/Country

Amount enclosed: \$ _____

--ALSO AVAILABLE FROM LASC--

1992 LECTURE SERIES Working Papers (cont.)

- No. 9 Richard Price
Ethnographic History, Caribbean Pasts
- No. 10 Josaphat Kubayanda
On colonial/Imperial Discourse and Contemporary Critical Theory
- No. 11 Nancie L. González
Prospero. Caliban and Black sambo. colonial Views of the Other in the Caribbean
- No. 12 Franklin W. Knight
Christopher Columbus: Myth, Metaphor, and Metamorphosis in the Atlantic world, 1492-1992
- No. 13 A. Lynn Boles
Claiming their Rightful Position: Women Trade Union Leaders of the Commonwealth Caribbean
- No. 14 Peter Hulme
Elegy for a Dying Race: The Caribs and Their Visitor
- No. 15 Ida Altman
Moving around and Moving On: Spanish Emigration in the Age of Expansion
- No. 16 Ramón A. Gutiérrez
The Political Legacies of Columbus: Ethnic Identities in the United States

ORDER FORM

Papers available at \$3.00 each (**double volume \$6.00). Personal copies can be requested free of charge. Make checks payable to the University of Maryland and send your order to: Latin American Studies Center; University of Maryland; 0128 B Holzapfel Hall; College Park, MD 20742. FAX (301) 405-36665.

Name

Address

Zip Code/Country

Amount enclosed: \$ _____

LATIN AMERICAN STUDIES CENTER

Working Papers/Documentos de Trabajo

- No. 1 Adolfo Gilly
"Por una utopía cruel dejamos nuestras casas" (Rue Descartes)
- No. 2 Raúl Vallejo
Crónica mestiza del nuevo Pachakutik
(Ecuador: del levantamiento indígena de 1990 al Ministerio Étnico de 1996)
- No. 3 Jessica Chapin
Crossing Stories: Reflections fro the U.S.-Mexico Border Bridge
- No. 4 Graciela Montaldo
Intelectuales y artistas en la sociedad argentina en el fin de siglo
- No. 5 Mieko Nishida
Japanese Brazilian Women and Their Ambigouos Identities:
Gender, Ethnicity and Class in São Paulo
- No. 6 Raanan Rein
The Second Line of Peronist Leadership: A Revised
Conceptualization of Populism
- No. 7 Soledad Bianchi
Errancias, atisbos, preguntas: Cultura y memoria, posdicadura y
modernidad en Chile
- No. 8 Hugo Vezzetti
Historia y memorias del terrorismo dd estado en la Argentina
- No. 9 Alejandra Bronfman
"Unsettled and nomadic": Law, Anthropology and Race in Early
Twentieth-Century Cuba
- No. 10 Roxana Patiño
Narrativas políticas e identidades intelectuales en Argentina (1990–
2000)
- No. 11 Seth Meisel
Petitions, Petitioners and the Construction of Citizenship in Early
Republican Argentina

LATIN AMERICAN STUDIES CENTER

Working Papers/Documentos de Trabajo (cont.)

No. 12 Teixeira Coelho
Tudo fora de lugar, tudo bem (Uma cultura para o século)

No. 13 Jorge Fornet
Nuevos paradigmas en la narrativa latinoamericana

Only on web versions:

No. 14 Paula Alonso
Contested discourses in the Foundation of 'Modern Argentina'.
The Political Debates of the 1880s in the Party Press.
<http://www.lasc.umd.edu/Publications/WP/NewSeries/wp14.pdf>

