

Fi25 - 58  
76 copias

**PARA RECOMPONER LOS  
LAZOS ENTRE LA GENTE  
Y LA POLÍTICA**

Copyright © 2002  
Programa de la Naciones Unidas  
para el Desarrollo – PNUD  
Esmeralda 130 piso 13,  
Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
[www.pnud.org.ar](http://www.pnud.org.ar)

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

El análisis y las recomendaciones aquí contenidas no reflejan necesariamente la opinión del PNUD.

Impreso en Argentina.  
Noviembre 2002

Hecho en depósito que establece la ley 11.723

# **Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina / 2002**

## **LA DEMOCRACIA Y LOS ARGENTINOS**

# AUTORES

La presente publicación es el resultado del trabajo del equipo del Informe sobre la Democracia en Argentina: Juan Carlos Portantiero (Coordinador del Informe y autor principal), Agustina Grigera, secretaria ejecutiva. Consultores: Gerardo Adrogué, Edgardo Mocca, Ana María Mustapic y Osvaldo Pedroso y, a la vez, dentro de las pautas de trabajo propias del PNUD, este equipo mantuvo vínculos de cooperación con consultores con asiento en Chile y en Bolivia. Agradecemos, particularmente, la asesoría permanente brindada por Fernando Calderón de la Oficina del PNUD de Bolivia. Debe destacarse, asimismo, que además del aporte de ese núcleo a la labor permanente del colectivo de investigación, el presente volumen fue elaborado con las contribuciones particulares de Rut Diamint, Diego Escolar, Pablo Semán y Mark Jones . Finalmente, es necesario precisar algunos reconocimientos especiales a personas que de una u otra manera hicieron posible con su aporte la culminación de este trabajo. En primer lugar, a Norbert Lechner, Juan Carlos Torre, Dante Caputo, Carlos Corach, Jesús Rodríguez, Alberto Flamarique y Atilio Bletta, integrantes del núcleo de comentaristas invitado por el PNUD, cuyas críticas y sugerencias enriquecieron la forma final de este volumen. También a Marcelo Escolar y Ernesto Calvo, de la Universidad Torcuato Di Tella y a María Andrea Nardi, integrante del equipo, por su calificada asistencia.

# ÍNDICE

DEMOCRACIA Y DESARROLLO HUMANO	6
LA CRISIS POLÍTICA	8
ENCUESTAS E INVESTIGACIONES	20
LA NUEVA PROTESTA SOCIAL	40
CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS	46
CONCLUSIONES	58
LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA	60
ANEXOS	64
BIBLIOGRAFÍA	70

# DEMOCRACIA Y DESARROLLO HUMANO

En medio de una crisis inédita, cuyos contornos sociales y económicos han merecido sendos trabajos de esta colección de Cuadernos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, plantearse una investigación sobre el estado de la democracia en Argentina presupone preguntarse de manera central sobre qué bases se puede reconstruir la relación entre el mundo de la política y el ciudadano. Este interrogante no constituye un mero ejercicio académico sino, por el contrario, partir de la convicción y el conocimiento de que una adecuada reconstrucción de ese vínculo que, como se verá en este trabajo se encuentra quebrado, es parte sustancial de cualquier política de Desarrollo Humano.

La democracia es un régimen político que tiende a asegurar el ejercicio de las libertades colectivas e individuales en su más amplio sentido. Su solidez es crucial si partimos de entender el concepto de Desarrollo Humano como la máxima expansión de las libertades de los individuos para el desenvolvimiento de sus capacidades y habilidades. Sabemos, por experiencia, que en una democracia frágil las libertades no se traducen necesariamente en derechos y, en consecuencia, las posibilidades de alcanzar el objetivo de un Desarrollo Humano se tornan ilusorias.

Indagar sobre qué bases se puede reconstruir la relación entre el espacio de la política y el ciudadano común en Argentina es una preocupación central ante la evidencia empírica y corroborada

en estudios de opinión de que sin un lazo de representatividad y legitimación adecuada, cualquier propuesta para recuperar el rumbo del desarrollo está destinada al fracaso.

Como se describe en los sucesivos capítulos de este Cuaderno, la democracia argentina es frágil y la magnitud de la crisis desatada en los últimos tiempos no hizo más que profundizar la brecha que separa a los ciudadanos de la política, construyendo un escenario de desconfianza que es el menos propicio para encarar la tarea de urgente reconstrucción del tejido social y económico del país.

La insatisfacción que expresan los argentinos con el funcionamiento de su democracia no alcanza a cuestionar su adhesión a la misma, sino todo lo contrario. Sin embargo, ese delicado equilibrio entre el rechazo a un sistema político que se juzga inadecuado y el anhelo de perseverar en el apoyo democrático resulta un borde demasiado peligroso como para obviarlo o sólo recoger sus aspectos superficiales.

**Libertad, Democracia y Desarrollo Humano** son términos de una misma ecuación que requieren de una responsabilidad compartida para que no se erosione la valoración democrática que los argentinos profesan, luego de décadas de inestabilidad institucional y de una dictadura criminal que marcó un antes y un después en la conciencia cívica colectiva.<sup>(1)</sup>

EL DELICADO EQUILIBRIO ENTRE EL RECHAZO A UN SISTEMA POLÍTICO  
QUE SE JUZGA INADECUADO Y EL ANHELO DE PERSEVERAR EN EL APOYO  
DEMOCRÁTICO ES UNO DE LOS RASGOS MÁS INQUIETANTES  
DE LA ACTUAL SITUACIÓN ARGENTINA.

(1) Entre los principales instrumentos y recursos utilizados para el presente estudio se pueden reseñar: la realización de 24 *focus groups* en las seis regiones geográficas del país para el desarrollo de la etapa cualitativa de la investigación; encuesta nacional de octubre de 2001 sobre 1800 casos, más un módulo ampliatorio sobre 1000 casos más, aplicado en febrero y destinado a apreciar el nuevo clima ciudadano tras las crisis institucionales de diciembre y enero

#### **EL HILO DE SEDA DE LA LEGITIMIDAD**

**La reconstrucción de la Argentina depende del tenaz esfuerzo por defender nuestra precaria legitimidad democrática contra viento y marea. En 1919, en una Alemania deshecha en sus cimientos por la hecatombe de la Primera Guerra Mundial, Max Weber comparó la acción política al trabajo de horadar una tabla dura, tan resistente -diríamos nosotros- como aquellos durmientes de quebracho que jalonaron en el país la expansión del ferrocarril. Por donde se lo mire, el paisaje político, opaco y herido por la fragmentación, invita a esa exigente tarea. (...) De todos modos, codo a codo con estas consideraciones pragmáticas, sigue pendiente la obligación de reconstruir la representación política y, en última instancia, de asegurar la plena legitimidad de la república democrática. Este es un deber que, para su mejor entendimiento, debe abarcar al país entero.**

**Natalio R. Botana, La Nación, 5/9/02**

últimos; 43 entrevistas en profundidad a dirigentes políticos de distintos niveles; entrevistas a miembros de las Fuerzas Armadas; 8 paneles de debate con la participación de 26 líderes y formadores de opinión; entrevistas a informantes clave de diversos sectores; diálogo con representantes de organismos oficiales y privados, locales y extranjeros, encargados de la formación de agentes de gobierno.

## Naturaleza y proyecciones de la crisis

**¡Que se vayan todos!** Desde diciembre de 2001 ese grito multitudinario se esparció, recurrentemente, por calles y plazas de la Argentina, marcando el punto más alto de la desafección entre ciudadanía y políticos que ya venía madurando a partir de sucesivos fracasos gubernamentales que agravaban progresivamente la crisis de las instituciones.

La fallida experiencia de la Alianza electoral, que reemplazó a Carlos Menem en la presidencia de la República, después de una década ininterrumpida de gobierno, culminó en un proceso de deterioro de la relación de los habitantes con la dirigencia política, que encontraba su raíz principal en una economía que llevaba más de tres años de continua recesión y que había acelerado la pauperización de capas cada vez más vastas de la población (Ver Cuaderno *Desarrollo Humano. Desigualdad y Pobreza*). La crisis aparecía, así, global, porque confluían en ella factores económicos, sociales, políticos y aun culturales, que no sólo se acumulaban sino que se potenciaban entre sí.

Al descrédito de los partidos habría de sumarse el de las instituciones republicanas: la Justicia, el Parlamento y el Poder Ejecutivo, incapaces de inspirar confianza en la población. La continuidad democrática, como clave de la legitimidad,

no parecía estar en juego, pero sí la evaluación realizada por los ciudadanos del desempeño de sus representantes, que aparecía en todas las encuestas de opinión como francamente negativa. De tal modo que la crisis de representación se articulaba con una crisis de gestión y los políticos debían naturalmente aparecer como los “grandes culpables” del descontento, en tanto eran y son percibidos como los primeros responsables del ordenamiento de la sociedad.

En un contexto de crisis económico-social inédita, este trabajo se centró en la investigación de los desafíos que enfrenta la política como espacio de construcción de los lazos entre representantes y representados.

En la medida en que el desempeño de los partidos en el ejercicio del gobierno aparecía ante la opinión pública como el principal núcleo responsable por el descalabro institucional, nos propusimos instalar puntos problemáticos de debate como base posible de un proceso de transformación de sus estructuras que se acomodara con la expectativa general de una reforma de las instituciones que las tornen más representativas de las demandas de la sociedad. Independientemente de su complementación a través de otros mecanismos más directos, en las condiciones de complejidad de las sociedades modernas, la forma de la democracia es la representativa y su instrumento principal los partidos. Esa convicción sostiene nuestro trabajo, así como la voluntad de contribuir con él en la búsqueda de fórmulas que puedan reconciliar a la sociedad argentina con los partidos. Pero es también evidente que ese piso representativo no alcanza a contener la necesidad de participación que

**Sería un error equiparar la democracia con la celebración de elecciones regulares (...) la democracia requiere también que sus instituciones funcionen correctamente. (...) Además, requiere una sociedad civil vibrante que pueda ejercer un control del gobierno y de los grupos de intereses y proporcionar formas alternativas de representación política.**

**Informe sobre Desarrollo Humano 2000, PNUD**



muestra la ciudadanía y que se expresa en una intensa movilización social que requiere de otras instituciones complementarias.

Cierto es que la desafección entre ciudadanos y partidos es un problema común en todas las sociedades, pero la magnitud e irritación colectiva que en la actualidad ha alcanzado en nuestro país no tiene muchos equivalentes.

¿En qué grado esa desconfianza frente a la política no puede devenir en rechazo a la democracia? ¿Hasta qué punto la visión negativa sobre el presente comienza a aparecer como un debilitamiento del apoyo a la democracia en tanto régimen? Los datos que surgen del Latinobarómetro 2001 indican que los efectos de la crisis económica y el mal desempeño de los gobiernos, han impactado fuertemente sobre todos los países latinoamericanos, de modo que el apoyo a la democracia cayó 12 puntos en un año: de 60% en 2000 a 48% en 2001. La satisfacción con la democracia se deslizó también en el mismo período 12 puntos: 37% en 2000 y 25% en 2001. El peso que la crisis económica en el continente tiene en la percepción de la ciudadanía, lo determina el dato de que 51% de los ciudadanos opinó que el desarrollo económico es más importante que la democracia. Sólo 25% sostuvo que la democracia es más importante y 18% afirmó que ambos conceptos son igualmente importantes. Estas cifras latinoamericanas difieren con las de otros países que vivieron transiciones a la democracia, como España, donde un sondeo similar, en 1998, concluyó con 84% de apoyo a la democracia, sólo 6% a favor de un gobierno autoritario

y un 7% entre a quienes ambas posibilidades les da lo mismo. (2)

Al comparar índices de apoyo y satisfacción de la democracia sobre la base de los barómetros de opinión de cada región, surgen los siguientes datos:

	APOYO	SATISFACCIÓN
EUROBARÓMETRO	78%	53%
AFROBARÓMETRO	69%	58%
EUROPA DEL ESTE	53%	29%
LATINOBARÓMETRO	48%	25%

Fuente: Latinobarómetro, 17 países 2001; Eurobarómetro para Unión Europea, 1997-1999; Afrobarómetro, 12 países 1999-2000; New Democracies barómetro 9 países 2000

El caso argentino merece algunas reflexiones. Según datos de 2002 del Latinobarómetro, un resultado llamativo es que **a pesar del colapso económico, el apoyo a la democracia se ha incrementado, aunque no asuman con exclusividad, como veremos, los rasgos de la democracia de partidos.** (3) Durante años, Argentina compartió las oscilaciones de valoración de la democracia en todo el continente, ocupando una posición entre quienes más apoyo y satisfacción exhibían, como Uruguay y Costa Rica, y quienes menos demostraban, como Colombia, El Salvador y Paraguay. Así, en el continente la democracia había tenido un apoyo estable entre 1996 y 2000 de 60%, con una caída muy brusca en 2001, a 48%. En las dos mediciones realizadas para este estudio (octubre de 2001 y febrero de 2002), antes y después de los sucesos que terminaron con

(2) "Cae en América Latina la valoración de la democracia", en Clarín, Buenos Aires, 16 de marzo de 2002.

(3) "El caos económico no logró debilitar la democracia", The Economist, reproducido por La Nación, 18-8-02.

UN RASGO DISTINTIVO DE  
LAS ÚLTIMAS MEDICIONES  
EN ARGENTINA ES QUE  
A LA PAR DE QUE CRECIÓ  
LA ADHESIÓN A LA  
DEMOCRACIA, CAYÓ  
OSTENSIBLEMENTE  
LA CONVICCIÓN SOBRE  
LA NECESIDAD DE LOS  
PARTIDOS POLÍTICOS.

el gobierno de De la Rúa, las cifras obtenidas sufrieron algunas modificaciones significativas. Mientras en octubre 57% de los encuestados declaraba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno, en febrero, tras la crisis, esa cifra había subido a 62%, los mismos 5 puntos que se restaban de los ciudadanos que en un 18% habían señalado en la primera encuesta que en algunas circunstancias un gobierno autoritario podría ser preferible a uno democrático y que en la segunda muestra descendían a 13%.

Simultáneamente con ese crecimiento de la adhesión a la democracia, decrecía la convicción sobre la necesidad de los partidos políticos. En octubre, 60% de los encuestados opinaba que sin partidos no podía haber democracia, cifra que descendía a 47% en febrero. La convicción de que la democracia podía funcionar sin partidos políticos subía en exacta proporción: 41% de los argentinos lo señalaba, contra 28% que pocos meses antes pensaba lo contrario. Como complemento que torna más inteligible esta percepción que, por un lado, hace crecer la valoración de la democracia y al mismo tiempo decrecer el peso de los partidos políticos, 20% de la población respondía que había participado en alguna reunión pública vecinal o marcha de protesta en los dos meses anteriores y 57% sostenía que dichas manifestaciones colectivas y espontáneas influían bastante o mucho en las decisiones de los dirigentes. **Gran parte de la ciudadanía se halla a la búsqueda de otras formas democráticas complementarias, más directas y horizontales de asociación y protesta, en sustitución de la oferta brindada por los partidos.**

## Cómo ven los argentinos a la democracia

Cuando los argentinos son interrogados respecto a qué entienden por democracia, surgen dos rasgos significativos. Por un lado, valoran casi del mismo modo a los derechos civiles, sociales y políticos como sus principios constitutivos. Pero, por otro, en el momento de jerarquizarlos, el acento se coloca sobre los derechos sociales: salud, educación, vivienda y trabajo. En consecuencia, 6 de cada 10 consideran que hay democracia cuando se garantiza el bienestar de la gente, atribuyéndole al voto y a la libertad de expresión un carácter secundario. Sólo 3 de cada 10 considera que hay democracia cuando se garantizan los derechos políticos aunque mengüen los derechos sociales.

En sus estudios sobre modernización, **Gino Germani** distinguía dos formas de acceso a la democracia con participación total: una, la clásica, que llamaremos republicana, suponía una secuencia, dibujada por T. E. Marshall, que partía de la consecución de los derechos civiles, proseguía con los derechos políticos para culminar con los derechos sociales, caracterizando en su conjunto a los rasgos del moderno Estado de Bienestar. Otra, propia de sociedades como la Argentina, en la que la participación total llegaba de la mano de regímenes de tipo “nacional-popular”.

Una característica del perfil de ciudadanía resultante de esta última fórmula histórica fue, en su origen, la anticipación por parte del Estado de los derechos de ciudadanía social, en desmedro de sus aspectos civiles y políticos, así como la recuperación de elementos del patrimonialismo y del corporativismo en la organización de las demandas de la sociedad; todo ello en el marco

de una situación económica de prosperidad. Estos rasgos determinaron una sobrevaloración del papel del Poder Ejecutivo y una cultura política orientada a la negociación directa con el gobierno y no a través de las mediaciones que implica la representación. Por otro lado, los procesos de inclusión, más ligados a una tradición comunitarista que liberal-republicana de la participación, no acompañaron su etapa de expansión con el necesario desarrollo de una ciudadanía fiscal capaz de subvenir a sus costos (*Ver Cuaderno Desarrollo Humano. Competitividad en las provincias*), lo que obligó a un financiamiento inflacionario que terminaría por desvalorizar a la moneda y al poder; en una palabra, a la capacidad del Estado para seguir operando como agente redistributivo a favor de los sectores populares.

Es cierto que tanto en las situaciones que hemos denominado esquemáticamente como “republicanas” o “nacional-populares” tienen primacía en la mayoría de la población las aspiraciones al bienestar general. En ese sentido, la percepción sobre la democracia como ideal colectivo no difiere entre ambas: se trataría de un régimen

“... para juzgar el desarrollo económico no basta con observar el crecimiento del PNB o algunos otros indicadores de la expansión económica general. También tenemos que observar la influencia de la democracia y las libertades políticas en la vida y las capacidades de los ciudadanos (...) Los derechos políticos y humanos brindan a los individuos la oportunidad de llamar con energía la atención sobre sus necesidades generales y de demandar la adopción de debidas medidas. La respuesta de los gobiernos al profundo sufrimiento de los individuos suele depender de las presiones que se ejerzan sobre ellos y es ahí donde el ejercicio de los derechos políticos (votar, criticar, protestar, etc.) puede ser realmente importante. Esta es una parte del papel “instrumental” de la democracia y las libertades políticas”.

*Desarrollo y libertad, Amartya Sen, Planeta, Buenos Aires, 2000*

que debe articular la consolidación de todos los derechos.

La diferencia entre los modelos estaría en que en las situaciones culturalmente “nacional-populares” existe una conciencia corporativa de “derechos adscriptos” que deben venir del Estado y en el otro ejemplo lo que prima es el principio igualitario del “derecho a tener derechos”, como una batalla que debe encarar la sociedad civil a través de su participación en el uso de sus derechos civiles y políticos.

Bajo distintas formas, el perfil de ciudadanía más extendido en la Argentina es de tipo “nacional-popular” y esa percepción se acentúa cuando más descendemos en el nivel económico-social. Una de esas formas es la jerarquización que los ciudadanos hacen de las condiciones mínimas para la existencia de la democracia. Mientras el primer lugar (69% de las respuestas) está ocupado por quienes creen que hay democracia cuando se garantizan la salud, la educación y la vivienda; quienes consideran que la libertad de opinión y de expresión son sus elementos esenciales ocupan el tercer lugar (45%) y los que sostienen como principio definitorio la igualdad ante la ley, con 34%, están en el quinto lugar. Esta prioridad de los derechos sociales se advierte más aún cuando 63% de los argentinos considera que hay democracia si se garantiza **“el bienestar de la gente con trabajo, salud y educación y, en ese sentido, el voto y la libertad de opinión son secundarios”**, mientras que sólo 29% sostiene que hay democracia cuando se garantiza **“el voto y la libertad de expresión aunque existan problemas como el desempleo y la falta de salud o educación”**. De tal modo a 49% de los ciudadanos

**“personalmente no le importaría que llegara al poder un gobierno autoritario si pudiera resolver los problemas económicos del país”** y cuanto menor es el nivel socioeconómico mayor es la probabilidad de apoyo a una alternativa autoritaria: las cifras de nuestra encuesta indican que hay una probabilidad de 67% que un argentino en el nivel socio-económico más bajo apoye un gobierno no democrático mientras que sólo 33% de los sectores más acomodados lo apoyarían.

Existe, además, por parte de la población, un bajo nivel de conocimiento o conciencia de los derechos y los deberes que le caben a un ciudadano

**Pregunta:** “¿Cuál diría usted que son sus derechos como ciudadano y como persona que vive en una democracia? Por favor, dígame todos los que recuerde o piense que son sus derechos”.

	MENCIONA	NO MENCIONA
DERECHO A UN TRABAJO/SALARIO	57	43
DERECHO A LA EDUCACIÓN	31	69
DERECHO A LA SALUD	28	72
LIBERTAD DE EXPRESIÓN/DE OPINIÓN	16	84
DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA	15	85
DERECHO AL VOTO	15	85
DERECHO A LA SEGURIDAD FÍSICA	14	86
LIBERTAD (EN FORMA GENÉRICA)	10	90
IGUALDAD ANTE LA LEY/JUSTICIA	9	91
LIBERTAD DE RECLAMAR/PROTESTAR	7	93
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	6	94
LIBERTAD DE MOVIMIENTO/ASOCIACIÓN/ORGANIZACIÓN	3	97
DERECHO A EXIGIR RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS	3	97
DERECHO A LA VIDA (NO MUERTE/TORTURA)	3	97
DERECHO A PARTICIPAR EN ASUNTOS POLÍTICOS	1	99
DERECHO A LA INFORMACIÓN	1	99
OTROS	24	76

**Base:** Total entrevistados (n=1862).

en democracia. Este hecho es ampliamente reconocido por los entrevistados: 79% admite que los argentinos no conocen sus derechos y 73% que no exigen su respeto.

Aquí también los derechos sociales ocupan el primer lugar: 56% sólo mencionó a éstos (salud, educación, trabajo, seguridad) como derechos de la persona en democracia, mientras los derechos civiles y políticos quedaban en un segundo plano.

Respecto de los deberes, 28% mencionó en primer lugar **“trabajar y cuidar de uno mismo”** y sólo 2% **“informarse de asuntos públicos”**. Combinados, derechos y deberes, expresan esta idea de una ciudadanía más populista que republicana, lo que se refuerza con la mirada prevalecientemente puesta en el Estado: **cinco de cada diez consideran que es el gobierno nacional quien más responsabilidad tiene en fortalecer la democracia.**

### El desencuentro con los políticos

Es un hecho que los partidos políticos declinan en su representatividad en casi todas las sociedades occidentales. Pero el caso argentino, junto con los de Perú y Venezuela, en América Latina, y el de Italia, en Europa, aparece como un ejemplo límite de desfuncionalización. Nuestros partidos políticos, en su manera actual de operar, fracasan tanto en la relación Estado-sociedad cuanto en la relación Estado-gobierno, es decir como mecanismos de representación y como órganos de gestión.

Estos desaciertos, que han transformado a sus dirigentes en “culpables” favoritos de la situación de penuria que atraviesa la población, pueden

(...) No se puede decir que el problema esté solo relacionado con la crisis de legitimidad de los partidos políticos, con las capacidades de gestión del gobierno o con la debilidad institucional crónica que caracteriza a la región. Más bien estos procesos responden a factores de carácter estructural relativos a una creciente complejización de la sociedad a escala global, de la cual la región no está al margen. Como consecuencia de todo esto, la visión de la política como orientadora del sentido de las aspiraciones sociales y de la propia acción social tiende a perder centralidad.

Fernando Calderón Gutiérrez. *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.

ser explicados por distintas razones estructurales, pero ello no mengua la propia responsabilidad por su aislamiento y su autorreferencialidad. Podría afirmarse que la crisis de la política como subsistema es parte de una crisis más general: la crisis del Estado en las condiciones de la globalización y del predominio de los mercados expresada en la fórmula Estado débil/mercado fuerte tras la crisis del *Welfare State*. Se trata, por cierto, de un tema muy tratado por la literatura sociopolítica actual. Para **Niklas Luhmann** la característica fundamental de las sociedades modernas es la primacía de la “diferenciación funcional” que da como resultado una pluralidad de subsistemas sociales, a diferencia de las anteriores sociedades estratificadas. Se trataría de una sociedad sin vértice, en la cual la política (y el Estado) han perdido centralidad, capacidad para dar respuesta a las demandas plurales de la sociedad: el Estado ya no tendría más la capacidad de ser “el destinatario último de todos los problemas que siguen sin resolver (como) cima jerárquica de la sociedad”.<sup>(4)</sup> Ante las expectativas de la sociedad (de aquellos que

“elevan sus pretensiones”), el Estado y la política deberían tener una competencia universal para resolver los problemas. Como esa capacidad para otorgar respuestas globales está perimida por la pérdida de su centralidad, la discrepancia entre pretensión y realidad –señala Luhmann– “comienza también a pulverizar los últimos restos de confianza pública”.<sup>(5)</sup>

Desde otra visión, **Alain Touraine** coincide en señalar la existencia de procesos de despolitización y desinstitucionalización como resultado de una fragmentación entre mundo simbólico y mundo instrumental, entre cultura y economía, que determina que ya la política deje de ser la fundante del orden social y lo político asuma una “crisis de representatividad, de confianza, que se acentuó a medida que los partidos se

### TRES MIRADAS

“Es más fácil de arreglar el problema político que el económico. Creo que el problema político, sinceramente, con medidas fuertes y testimonios importantes, en poco tiempo se puede solucionar. Y por otro lado, si es lo primero que se fortalece está bien, porque de alguna manera la economía tiene que volver a depender de la política”.

*Monseñor Jorge Casaretto*

La crisis abarca no sólo a la dirigencia política, que es la más sonora y evidente, sino que incluye a todos los dirigentes de la sociedad; también abarca a los medios, pero de manera diferente.

*Joaquín Morales Solá*

Podemos decir que los problemas de representatividad son más generales y no aparecen solamente en los partidos [...] el movimiento sindical tiene innegables problemas de representatividad e incluso los tiene el movimiento social.

*Juana Kweitel, CELS*

(4) Una buena síntesis de las ideas de Luhmann sobre la política se encuentra en *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1993.

(5) *Ibidem*, pág. 148.

convertían cada vez más en empresas políticas que movilizaban recursos, legales o ilegales, para producir elegidos que pueden ser comprados por los electores cuando éstos los consideran defensores de sus intereses particulares y a los que ya no podemos considerar como agentes de la creatividad social”.<sup>(6)</sup> Quizás, aquí resida la causa más profunda del descontento frente a la política: mientras la gente vota para que los políticos equilibren el poder económico de los mercados, aquéllos, en cambio, se alían o se doblegan frente a él. En el caso argentino esta deslegitimación colectiva de toda forma actual del operar de la política, encuentra como causa inmediata la fallida experiencia del gobierno de la Alianza, que obturó una expectativa colectiva de alternancia eficaz de los grandes partidos, consolidando la idea sobre la incapacidad de la política para resolver los gravísimos problemas sociales.

Pero lo político no desaparece, sigue buscando su lugar, activando lo que algunos autores llaman la “subpolítica”, i.e. la lucha por una nueva dimensión de la política en la que ésta “irrumpe y se manifiesta más allá de las responsabilidades y jerarquías formales”.<sup>(7)</sup>

### El dilema de los partidos

El déficit de la política está en la dificultad por parte de los ciudadanos de asociarla con la idea de buen gobierno. Como hemos visto, no se trata de un rechazo a la política en general, sino la manifestación de una disconformidad por sus promesas incumplidas. En ese sentido, la opinión de representantes de distintas elites que se comentan más adelante, parece coincidir en que la **crisis no abarca sólo a la dirigencia**

### política sino a la totalidad de la dirigencia.

La demanda mayoritaria de la población busca mejorar la calidad de la política y de los políticos, un esfuerzo que se considera necesario y posible. En la práctica, se impone en gran parte de la sociedad un razonamiento que separa la política “que es” de la política “que debe ser”. La primera es la descripción de la forma cotidiana que asume la actividad política y su consecuente evaluación negativa: son los políticos que “hoy existen”, signados por la corrupción, la ineficiencia y la concentración de poder. La segunda, “la política que debería ser” es la valoración positiva de la existencia de la actividad política como única forma de administración de las diferencias en las sociedades. Así, en octubre pasado, 95% creía que era necesario mejorar la calidad de la política y 79% lo consideraba posible.

¿Tiene la dirigencia política capacidad para tomar iniciativas transformadoras que estén a la altura de la intensidad del malestar ciudadano? Las entrevistas realizadas a sus miembros dan cuenta de que existe en ellos, a la vez, una clara conciencia del deterioro de su imagen y cierta perplejidad acerca de cuál sería el camino a seguir para revertir ese desprestigio.

El punto central de reproche a los partidos políticos es su tendencia a actuar de manera autorreferente, esto es, a estar más preocupados por las condiciones de su reproducción que por la creatividad de las relaciones que deben mantener con el resto de la sociedad.

La percepción de que los partidos vienen empobreciendo su función representativa es un tema corriente del análisis político en Occidente,

(6) Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos?*, México, FCE, 1997.

(7) Ullrich Beck, “La reinención de la política: Hacia una teoría de la modernización reflexiva”, en U. Beck, A. Giddens y S. Lasch, *Modernización reflexiva*, Madrid, Alianza, 1997. Ver también, Zygmunt Bauman, *En busca de la política*, FCE, Buenos Aires, 2001.

“Una de las principales causas de la crisis de la política en la Argentina es que el sistema de partidos políticos no representa adecuadamente a la sociedad. La bipolaridad de un partido peronista y un partido radical, ya no va. Porque falta, por un lado, un fuerte partido de derecha, y por el otro, uno de centro-izquierda socialdemócrata”.

*Torcuato Di Tella*

lo que no les haría perder su centralidad en la gestión democrática, a condición de que se transformen.<sup>(8)</sup> Dicha transformación supone un ajuste de los partidos con las nuevas relaciones sociales que se plantean en el mundo contemporáneo y con las nuevas formas de representación que algunos autores, como **Bernard Manin**, tratan como una “metamorfosis” que ha de conducir a una “democracia de lo público”. El primer aspecto a considerar es el de la articulación de los partidos con la sociedad, cada vez más compleja y diferenciada, con un perfil ciudadano en el que se expresan intereses crecientemente particularizados. Una visión del tema señala que los partidos deben ser expresión de la sociedad, con la misión de solucionar sus problemas. Otra, más ajustada a la misión creativa de un proyecto político cultural, sostiene que la principal función de los partidos es plantear la agenda de problemas, si bien no de manera autista, pero influyendo y modificando la trama heterogénea de la sociedad civil.

**Peter Mair** señala que el rol legítimo de los partidos en democracia debe apoyarse sobre tres garantías. La primera, la adopción de decisiones correctas de gobierno. Solo puede terminarse con la desafección entre ciudadanía y políticos cuando los primeros se vean representados a través de un buen gobierno y de una buena gestión de la oposición. La

segunda, su apertura y accesibilidad, debiendo evitar los partidos la competencia con los movimientos sociales o con otros canales de representación. La tercera garantía es la capacidad de mantener la función de representación de sectores que no se expresan a través de otros mecanismos de agregación de intereses y cuyo único recurso para hacer sentir su voz es el voto. Está claro que el sistema de partidos en la Argentina adolece de estas tres prescripciones y por eso ha entrado en colapso.

Una importante característica que influye sobre la debilidad creciente del sistema político deriva del funcionamiento de nuestro régimen federal. Su funcionamiento cristaliza una matriz política dual, un sistema político dividido entre un régimen de partidos que intenta, con dificultades, representar una escala nacional y “centros” y “periferias” estructuradas por la organización federal que atienden a sus situaciones particulares. Ambas dimensiones se hallan hoy en crisis y plantean serios problemas de gobernabilidad en la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

Luego de la reforma constitucional de 1994, en la que los partidos políticos aparecen por primera vez como “instituciones fundamentales del régimen democrático” (artículo 38), se reemplaza la figura de los colegios electorales para los comicios presidenciales por la elección directa en distrito único, lo que determina que el centro y sobre todo la región metropolitana, donde se agrupa la mayor parte de la población, sea decisivo para la elección del Ejecutivo, mientras que la periferia, en la medida en que la mayoría de los

(8) En el análisis seguimos, entre otros, a Peter Mair, *El futuro de los partidos, los partidos del futuro*, mimeo, 1999.



legisladores se eligen en ella, mantiene el control del Parlamento, dada la sobrerrepresentación que tienen las provincias pequeñas, asegurada por ley que confiere un mínimo de cinco diputados nacionales por provincia, independientemente de su base demográfica. Esto da lugar, por un lado, a un duopolio partidario de efecto mayoritario proclive a instalar la hegemonía de un solo partido en un buen número de distritos, lo que desalienta la aparición de terceras fuerzas y, por otro lado, a un sistema político dividido entre Ejecutivo y Legislativo que fomenta la inestabilidad. Los grandes partidos nacionales, por su parte, dado el impacto que tiene sobre ellos su organización de tipo territorial, favorecen la carencia de liderazgos nacionales fuertes y la fragmentación de su poder, hasta transformarse en verdaderas confederaciones de partidos. Trasladado a la gestión de gobierno, este choque entre Ejecutivo y Legislativo se transforma en una fuerza centrífuga en la que muchos actores poseen poder de veto: a la clásica división tripartita del poder se le agrega una nueva instancia, la de la “liga de gobernadores”, mientras los partidos nacionales pierden su capacidad de contener al sistema representativo y corren el riesgo de devenir una mera réplica de la fragmentación. Ese estado de las cosas obligaría a la constitución de dobles coaliciones, “partidarias” y “federales”, para construir acuerdos de gobernabilidad nacional, lo que deteriora, cuando no se llega a ellos, la posibilidad de decisión estatal y potencia el desencanto de la ciudadanía frente a la política. Tal cual está planteada la discusión sobre la

reforma política en la opinión pública, oscila entre dos ejes: uno, predominante, que se remite a su costo y otro más soterrado, a su calidad. Acerca del primero, las cifras estimadas han oscilado desde los dos mil millones de pesos anuales al disparatado número de veinte mil millones. Un cálculo que surge de una investigación sobre el tema es la que fija el gasto en un poco más de cinco mil millones de pesos anuales, lo que implica un 5% del gasto público consolidado total. Dicho número surge de la suma consolidada (Nación, Provincias y Municipios) del gasto en funcionarios políticos, funcionarios temporarios y legisladores, lo que no equivale exactamente a lo que se llama “el costo de la política”, “ya que en éste se debería incluir, por ejemplo, el desvío de programas sociales como consecuencia de su asignación por razones políticas y no sobre la base de las necesidades sociales de la población; los sobrepagos abonados en las compras estatales por actos de corrupción; las ineficiencias de la burocracia y los aportes a los partidos políticos”.<sup>(9)</sup>

La prioridad en el debate la han tenido hasta ahora los esfuerzos por limitar los costos, reforzando así un pernicioso sentido común generalizado que, en el límite, podrá generar un gasto político muy barato pero de pésima calidad democrática con el agravante que los actuales problemas de representación y de gestión adquieran todavía mayor vigor.

**El problema del costo de la política no radica, básicamente, en su magnitud sino en su distribución y en su uso, esto es, en su calidad.** En verdad, para que un proceso de reformas tenga éxito es necesario que ambos temas se articulen

(9) Cfr. *Gasto en funcionarios políticos, funcionarios temporarios y legisladores*, Documento de Trabajo número 6, Grupo Sophia, Buenos Aires, s/f



conceptualmente y en el tiempo. No hay reforma posible de la política sin transformar el funcionamiento de los partidos y de las instituciones principales de la democracia representativa, lo que implica una reformulación profunda de las relaciones del sistema de partidos con las expectativas de la ciudadanía y, a la vez, con los recursos del Estado.

En el primer caso, para que los partidos dejen de tener como centro de actividad su reproducción interna y, en el segundo, para atacar en verdadera profundidad los costos de la política que se hallan, sobre todo, en los aspectos “ocultos” del financiamiento paraestatal de sus clientelas. Por eso, no hay reforma política posible sin reforma del Estado y sin un autoexamen profundo de su funcionamiento por parte de los propios partidos. El añadido de la creación de una **agencia estatal**, al estilo del Instituto Federal Electoral de México, dotado de autonomía, en el que participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, podría garantizar una auditoría verdaderamente independiente sobre el funcionamiento del sistema político.

Como hemos señalado, la discusión presente elude esta problemática para fijarse centralmente en mecanismos que, a cualquier precio, pueden contribuir a lo que se califica como una “reducción drástica” de su costo: operaciones sobre la duración de las campañas, disminución en un 25% del número de legisladores y del monto de sus dietas por ejemplo. A estas medidas se añaden otras, que aluden más a la calidad del sistema político, como la modificación del régimen electoral, eliminando la llamada “lista sábana” e introduciendo la posibilidad de candidaturas al margen de los partidos.

En la primera alternativa, las medidas propuestas pueden ocasionar más problemas que los que resuelven. Si se toman, por ejemplo, medidas efectistas como una disminución exagerada de las dietas (o en el caso de ciertos municipios su eliminación total) se corre el riesgo de elitizar y plutocratizar la representación, transformando a la actividad política en monopolio de los que tienen recursos personales, llevando a un retroceso de cien años en la calidad de la democracia. Además, es de advertir que un recorte de 25% en el número de los cargos legislativos erosionaría duramente la posibilidad de incorporación de minorías al Parlamento.

Resulta superficial plantear sólo en ese nivel el tema del financiamiento, aunque nadie deje de estar de acuerdo en que, por ejemplo, existen dietas exorbitantes que agobian a poblaciones empobrecidas y que deben ser obviamente reducidas, así como un exceso de representantes en muchos distritos. Pero el verdadero punto oscuro de la financiación de la política está en los costos de la política interna partidaria, cuyas bases son la utilización irregular de recursos públicos como ámbito para la generación de empleo en manos de los “punteros” partidarios. **Sólo una profunda transformación interna de los partidos y un rediseño del Estado podrían contribuir a eliminar estas “cajas negras” millonarias y espurias que constituyen el verdadero núcleo del problema del costo de la política.**

El otro aspecto de la reforma de la política que más resonancia tiene en los medios y en la opinión pública es la modificación de la dinámica partidario-electoral, lo que se traduce en las invectivas recurrentes contra el llamado sistema de la lista sábana, o sea, el de las listas cerradas

EL VERDADERO PUNTO OSCURO DE LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA ESTÁ EN LOS COSTOS DE LA POLÍTICA INTERNA PARTIDARIA, CUYAS BASES SON LA UTILIZACIÓN IRREGULAR DE RECURSOS PÚBLICOS COMO ÁMBITO PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO EN MANOS DE LOS "PUNTEROS" PARTIDARIOS.

y bloqueadas. Es cierto que este sistema privilegia la relación de los electores con el partido antes que con los candidatos, pero es verdad también que este sería un problema para la elección de diputados en los grandes distritos –en especial Capital Federal y Gran Buenos Aires– y no para el resto del territorio. Menos todavía para la elección de senadores, donde no existe el problema de la despersonalización.

El reclamo por la implementación de circunscripciones uninominales olvida que con ese método se resentiría la pluralidad ideológica, al perderse la representación de las minorías que asegura la proporcionalidad; que no podría cumplirse con el obligatorio cupo femenino y se acrecentaría, en desmedro de los partidos y a favor de la personalización de la política, el peso de los medios de comunicación concentrados en la selección de los liderazgos.

Cuando se habla de la necesidad de reemplazar las listas sábana es menester agregar con qué instrumento se las quiere reemplazar, porque aquí también el remedio puede ser peor que la enfermedad en términos de calidad democrática. No hay que olvidar que un sistema electoral debe asegurar, además de la mayor cercanía posible entre representantes y representados, el respeto a las minorías y la proporcionalidad en la distribución de las bancas, para que entre en la deliberación la mayor cantidad de expresiones ideológicas.

Una agenda mínima de las reformas que deben ser discutidas por la sociedad y por los partidos, tendiente a desestatizar a éstos y a religarlos con la ciudadanía debería incluir los siguientes puntos, más allá de la tarea de autocorrección que los propios partidos deberían realizar:

- Implantación de mecanismos que transparenten el financiamiento de la política.
- Redefinir un régimen electoral que optimice la relación entre representantes y representados, respete a las minorías y asegure el pluralismo.
- Crear una agencia electoral independiente.
- Reformar el régimen de los partidos políticos: mecanismo interno de selección de candidaturas, programas de capacitación de sus cuadros, auditorías externas sobre el uso de los fondos, proceso obligatorio de reafiliación de sus miembros.
- Rápida reglamentación de los instrumentos de democracia directa incluidos en la Constitución Nacional, para otorgarle a la manifiesta voluntad de participación de la ciudadanía un canal legítimo y ordenado.
- Finalmente, temas que hacen a la reforma de la Administración Pública, profesionalizando la elección de sus cuadros, a la reforma del Sistema Tributario y su relación con el Sistema Federal.

Toda esta problemática mínima requiere acuerdos que lleven a políticas de Estado y aun la posibilidad de abrir un debate sobre reformas constitucionales que, entre otros temas, permitan la discusión sobre la funcionalidad de un sistema semiparlamentario que exprese mejor la complejidad de las opciones ciudadanas a través de coaliciones que fortalezcan el poder gubernamental y minimicen el costo institucional de las crisis políticas.



## Los argentinos y la democracia

En febrero de 2002, dos de cada diez argentinos afirmaban haber participado en alguna de las variadas formas de protesta que recorrieron las calles de las principales ciudades del país, durante los meses de diciembre y enero últimos. Esa inusual escala de participación ciudadana activa es paralela a un crecimiento del descrédito de los partidos políticos: la idea de que la democracia no puede funcionar sin partidos políticos, que en octubre de 2001 reunía el consentimiento de 60% de las personas, veía reducir la adhesión ciudadana a 47%. Al mismo tiempo, crecía llamativamente entre los argentinos el respaldo de la democracia: de 57% según la medición de octubre del año anterior se había pasado a 62%. Es posible que este puñado de referencias estadísticas esté señalando un camino para asumir la complejidad propia de las relaciones entre la ciudadanía argentina y la democracia: el apoyo a la democracia –alto, en relación con los promedios latinoamericanos– convive con un virtual estado de rebelión social y la acentuada pérdida de confianza en las mediaciones políticas.

EL ALTO APOYO A LA DEMOCRACIA CONVIVE CON UN VIRTUAL ESTADO DE REBELIÓN SOCIAL Y LA ACENTUADA PÉRDIDA DE CONFIANZA EN LAS MEDIACIONES POLÍTICAS.

Tal como lo registran las estadísticas del **Latinobarómetro**, el apoyo ciudadano a la democracia ha ido disminuyendo en los últimos años en el conjunto de América latina. El promedio de tal apoyo cayó, a nivel regional, entre 2000 y 2001, de 60% a 48%, mientras que en la Argentina ese índice descendía de 71% a 57%, después de haber alcanzado 76% en 1995. Sin embargo, el fenómeno merece la más detenida consideración

pues la medición del **Latinobarómetro** realizada entre abril y mayo de este año, con 18.563 entrevistas en 17 países, indica que el apoyo a la democracia ha vuelto a crecer en 14 países, entre ellos la Argentina, si bien también aumentó el descontento hacia los partidos. Todo ello obliga a considerar de modo articulado un conjunto de dimensiones analíticas.

## La democracia según los ciudadanos

Sin desconocer el debate continuo y permanente que existe sobre el significado del término democracia, su alcance y sus límites, el propósito de esta investigación a ese respecto ha sido explorar qué entiende el ciudadano común por democracia, identificar cuáles son los atributos o características que le asigna y, en consecuencia, comprender qué expectativas y demandas deposita sobre ella.

Una primera aproximación permite afirmar que, a la hora de definirla en general, entendida como “una democracia en cualquier parte del mundo”, la absoluta mayoría de los argentinos asigna una importancia alta y similar a la vigencia de los distintos derechos civiles, políticos y sociales. Así, en una escala de 7 puntos, –donde 7 significa que el atributo o derecho en cuestión “es esencial y sin él no hay democracia, y 1 que no es esencial, es decir que puede haber democracia sin él”–, todos los elementos estudiados obtienen promedios superiores a 6 puntos. En un mayor detalle, más de 95% de la población adulta asigna puntajes de entre 6 y 7 a los derechos sociales, como el acceso a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo o la seguridad. Proporciones apenas inferiores asignan la máxima importancia a la vigencia de los derechos civiles,

## LOS ARGENTINOS TIENDEN A PRIVILEGIAR LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS SOCIALES POR SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y CIVILES

como la libertad de expresión o de opinión, el acceso a tribunales imparciales y la libertad de movimiento y asociación entre las personas y a los derechos políticos, como el voto y la vigencia de elecciones libres, limpias y competitivas. Puede decirse, entonces, que todos los derechos son importantes para los argentinos a la hora de definir una democracia, todos deben estar presentes.

Distinguir entre derechos civiles, políticos y sociales puede tener utilidad analítica, sin duda, pero el ciudadano común tiende a pensar la democracia distinguiendo tan sólo entre dos esferas: los derechos sociales, por un lado, y los derechos civiles y políticos, por el otro. La primera aparece como la esfera de las condiciones de posibilidad para el ejercicio de las libertades civiles y políticas, mientras que la segunda surge como la esfera de la libertad en un sentido amplio y genérico.

Ahora bien, aun cuando es cierto que todos los derechos tienen una importancia central en la definición de una democracia, a la hora de establecer algún tipo de jerarquía entre ellos, una significativa proporción de argentinos tiende a privilegiar la vigencia de los derechos sociales por sobre los derechos civiles y políticos.

Así, puestos a seleccionar las cinco principales características que definen a una democracia, 69% incluyó el acceso a la salud, la educación y la vivienda, 66% al trabajo y 45% a la seguridad. La libertad de opinión y de expresión y la igualdad ante la justicia y la ley, constitutivas

de la ciudadanía civil ocupan un lugar también relevante (45% y 37% respectivamente. Siguen el respeto a los derechos humanos (34%), la igualdad de oportunidades para todos (29%), elecciones libres, limpias y competitivas (26%) y, con porcentajes inferiores al 25%, la existencia de partidos políticos, la independencia del Poder Judicial, la información sobre la gestión de gobierno, la libertad de asociación y de movimiento, entre otros.

Otros indicadores señalan, con mayor énfasis tal vez, la preeminencia que tienen los derechos sociales para la mayoría de los argentinos: 63% considera que “hay democracia cuando se garantiza el bienestar de la gente con trabajo, salud y educación y en este sentido el voto y la libertad de opinión son secundarios”, mientras que sólo 29% sostiene que hay democracia cuando se garantiza “el voto y la libertad de expresión aunque existan problemas como el desempleo y la falta de salud o educación”. Y cabe destacar muy especialmente que no se registran diferencias significativas por clase o sector social respecto de la valoración o privilegio de los derechos sociales en la definición de democracia.

De esta manera, **la mayoría de los argentinos tiende a concebir a la democracia más en términos sociales y económicos que políticos**, a defender una concepción de la democracia social fundada en la igualdad de oportunidades antes que liberal-republicana fundada en la vigencia de ciertas reglas mínimas de juego institucional. Sin embargo, como también lo demostró la **investigación cualitativa** realizada, existe todavía un elemento esencial en la noción de democracia del ciudadano común. **En la Argentina, la democracia es también lo opuesto a la dictadura,**

es lo “otro”, lo “distinto” y, por contraste, lo mejor. De manera simple y directa, la democracia aparece como la no-violencia, la no-tortura y la no-muerte, en referencia a las dictaduras en general y, muy especialmente, al régimen de 1976-1983.

### **La ciudadanía frente a sus derechos y responsabilidades**

Los resultados de la prueba de conocimiento espontáneo de derechos muestran que seis de cada diez argentinos mencionan al trabajo/salario como un derecho propio de un ciudadano que vive en una democracia. Este es el único derecho, del amplio listado de derechos sociales, políticos y civiles, que es conocido y reconocido por la mayoría de los argentinos. La lista de derechos reconocidos por los ciudadanos, siempre de manera espontánea, continúa con otros dos derechos sociales: el derecho a la educación y a la salud, mencionados en cada caso por tres de cada diez. Junto a otros derechos sociales, son mencionados por proporciones inferiores en todos los casos a 16%. En otros términos, la absoluta mayoría, entre ocho y nueve de cada diez, no tiene presente, en una primera aproximación, ciertos derechos civiles y políticos que toda definición mínima y procedimentalista de la democracia contemplaría, como son la libertad de expresión y de opinión, el voto, el derecho a reclamar y la libertad de movimiento y de asociación, etcétera.

La baja instalación pública de los derechos civiles y políticos responde a diversas causas. Entre ellas, cabe destacar la desinformación y el desconocimiento, factores que tienen

un impacto especialmente significativo en los sectores más postergados de la sociedad. En segundo lugar, aparece un grado de desinterés por el conocimiento y el ejercicio de los derechos ciudadanos. La necesidad de asegurarse un ingreso, en un contexto de recesión y desempleo, absorbe el tiempo, los recursos y el interés de las personas y las “obliga” a dirigir sus esfuerzos al cuidado del trabajo y del entorno familiar. Así, *“no queda tiempo para otra cosa”* y la búsqueda de satisfacción a las necesidades propias del mundo de lo privado (trabajo, alimento, educación, salud, vivienda personal y familiar) se transforma en una actividad excluyente. La absoluta mayoría de la ciudadanía no ignora la débil instalación pública de los derechos y una significativa proporción le exige al Estado que se haga responsable de la situación. En efecto, por un lado, ocho de cada diez entrevistados admiten que los argentinos conocen poco o nada sus derechos y una proporción similar también sostiene, al mismo tiempo, que (los argentinos) *“no exigen ni se aseguran de que sus derechos sean respetados”*. El problema es reconocido, pero, por otro lado, y en el contexto de la demanda ciudadana en favor de un nuevo tipo de Estado, 41% de la población adulta afirma que el principal responsable de que los argentinos no conozcan ni ejerzan sus derechos es el Gobierno Nacional, proporción que, cabe señalar, desciende sensiblemente en los sectores más educados (29%) y con mayores recursos económicos (33%). La percepción de que la responsabilidad por la baja instalación pública de los derechos también cae sobre la sociedad en su conjunto es compartida por apenas 26% de los argentinos.

Apenas 2 de cada 10 argentinos no han sentido alguna vez que sus derechos fueron vulnerados

Pregunta: “En lo personal, ¿ha sentido alguna vez que sus derechos no fueron respetados debido a...”?

	SI	NO	NS/NC
SU SITUACIÓN ECONÓMICA	52	46	2
SU NIVEL EDUCATIVO	35	63	2
SU EDAD	26	73	2
EL BARRIO O EL LUGAR DONDE VIVE	23	76	1
LA ZONA DEL PAÍS DONDE VIVE	12	86	2
SU SEXO	8	90	2
SU PAÍS DE ORIGEN	8	90	2
RELIGIÓN	8	90	2
SU COLOR DE PIEL SU PREFERENCIA U ORIENTACIÓN SEXUAL	4	94	2

Base: Total entrevistados (n=1862).

Aun en este contexto, la percepción dominante es que los derechos ciudadanos son vulnerados en la Argentina actual, especialmente por razones vinculadas a la condición económica y social de las personas, aunque otros motivos, como el sexo, la edad, la religión y la preferencia u orientación sexual, también son explícitamente reconocidos. En la práctica, ocho de cada diez argentinos han experimentado, en alguna ocasión y en forma personal, que sus derechos no fueron respetados por alguna de estas razones. Pero otras causas también afectan la vigencia de los derechos ciudadanos en la experiencia personal de los entrevistados. Entre ellas cabe destacar la edad, el sexo y la religión. Si bien 26% de los argentinos sostiene que en alguna ocasión sintió sus derechos vulnerados por su

edad, no se comprobó ninguna relación significativa entre la edad efectiva de las personas y esta experiencia, indicando que en principio no existe un grupo especialmente discriminado en términos etarios. No ocurre lo mismo respecto del sexo: 12% del total de la población siente que su sexo afectó la vigencia de sus derechos y son las mujeres quienes en significativa mayor proporción así se expresan (19%, dos de cada diez mujeres, frente a 4% de los hombres). Finalmente, 8% del total de la población expresa que sus derechos no han sido respetados en alguna ocasión en función de sus creencias religiosas, pero no se han encontrado diferencias significativas según la religión que efectivamente profesan las personas.

Por otro lado, la instalación pública de los deberes ciudadanos es aun menor o más débil que la de los derechos. La lista de responsabilidades ciudadanas es encabezada por “trabajar y cuidar de uno mismo y de su familia” (28%), seguida por “votar” (24%), “respetar y cumplir las leyes en términos generales” (20%), “respeto en un sentido genérico” (24%), “pagar los impuestos” (19%), “ser honesto” (10%), “expresarse y reclamar” (7%), “participar en los asuntos públicos” (6%) e “informarse sobre los asuntos públicos” (2%). Lo cierto es que la absoluta mayoría no especifica sus responsabilidades ciudadanas, hecho que adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que ocho de cada diez argentinos no incluye al voto ni al pago de impuestos entre sus responsabilidades básicas.

En suma, la población argentina se caracteriza por la centralidad que asigna a los derechos sociales, así como por la débil instalación en su vida cotidiana de la conciencia y el ejercicio

de sus derechos y deberes. Considera importante el grado en que sus derechos son negados y remite centralmente al Estado la responsabilidad por garantizar el conocimiento y efectivización de los derechos y deberes ciudadanos.

### La demanda sobre el Estado como demanda sobre la democracia

Para la absoluta mayoría, el Estado es el principal responsable de satisfacer sus demandas, que se concentran en la vigencia de los derechos

Los principales responsables de solucionar las debilidades de la democracia son el gobierno y los políticos

**Pregunta:** “Pensando en las cosas que considera que están ausentes o presentes débilmente en la democracia argentina, ¿quién considera que tiene la mayor responsabilidad para tratar de fortalecerla”?

	%
EL PRESIDENTE	55
LOS POLÍTICOS Y LOS FUNCIONARIOS EN GENERAL	46
LOS CIUDADANOS/LA GENTE EN GENERAL	23
LOS DIPUTADOS NACIONALES	14
LOS SENADORES NACIONALES	14
LOS EMPRESARIOS	2
LOS SINDICALISTAS	1
LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	1
LAS IGLESIAS	1
LAS FUERZAS ARMADAS/FUERZAS DE SEGURIDAD	1
LOS VECINOS	1
ESTADOS UNIDOS/FMI	1
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	1
TODOS	6
OTROS	8
NINGUNO/NADIE	1

Base: Total entrevistados (n=1862).

sociales, pero no olvidan el reclamo de instituciones justas, previsibles y transparentes. Más aun, en la esfera estatal, el Gobierno Nacional es percibido como el responsable casi excluyente, desplazando ampliamente en la percepción ciudadana a los gobiernos provinciales (4%) y a los municipales (3%).

Esta identificación del Estado como el principal responsable convive con el reconocimiento de que, hoy en día, no tiene el poder, los recursos y las capacidades para dar respuesta a estas demandas y, en consecuencia, está en inferioridad de condiciones frente a, por ejemplo, los principales actores económicos. Así, ante la pregunta sobre quién tiene más poder hoy en la Argentina, 54% de los entrevistados afirma que son las grandes empresas, 37% las empresas transnacionales y apenas 25% sostiene que es el gobierno, seguido por los bancos (23%) y los medios de comunicación (17%). En definitiva, para tres de cada cuatro argentinos

En la esfera del gobierno, la demanda cae especialmente sobre el Gobierno Nacional

**Pregunta:** “Pensando específicamente en el gobierno ¿cuál de las siguientes instancias cree que tiene la mayor responsabilidad de encontrar soluciones a los problemas que según usted tiene la democracia argentina”?

	%
EL GOBIERNO NACIONAL	67
EL GOBIERNO PROVINCIAL	4
EL GOBIERNO MUNICIPAL	3
TODOS	23
NINGUNO DE ELLOS	1
NS/NC	2

Base: Total entrevistados (n=1862).



PARA LA GRAN MAYORÍA  
DE LOS ARGENTINOS,  
EL ESTADO ES EL  
MÁXIMO RESPONSABLE DE  
ENCONTRAR RESPUESTAS  
A LAS DEMANDAS  
DE LA POBLACIÓN

el Estado Nacional no es hoy una organización con poder y autoridad.

Lejos de constituir una contradicción de la opinión pública, colocar al Estado en el lugar del principal responsable de garantizar la vigencia de los derechos sociales y, al mismo tiempo, reconocer sus limitaciones para lograrlo, es la forma como se manifiesta una segunda y más profunda demanda de la ciudadanía: el surgimiento de un Estado activo en la defensa del bien común. En esta segunda demanda, democracia y Estado no son claramente distinguibles, de manera tal que es el “Estado democrático” quien debe, siempre desde la percepción ciudadana, dar respuesta a este reclamo.

### **La ciudadanía frente al funcionamiento de la democracia**

Utilizando nuevamente una escala de 7 puntos, –pero donde 7 significa ahora que el atributo o derecho “está vigente” y 1 que “está ausente”–, se observa que todos los derechos sociales reciben promedios sustancialmente bajos, alrededor de 2 puntos, indicando que, para la gran mayoría, estos derechos están ausentes en la Argentina actual.

Por el contrario, los promedios asignados a los derechos civiles y políticos (elecciones libres, limpias y competitivas, libertad de opinión y de expresión, libertad de asociación y movimiento, etcétera) oscilan entre 4 y 5 puntos, indicando, en este caso, un nivel de vigencia significativamente mayor de estos derechos, siempre desde la perspectiva ciudadana. La única, y especialmente significativa, no-vigencia de un derecho civil es la igualdad ante la ley y la justicia.

En perfecta sintonía con la percepción dominante sobre la democracia, la satisfacción de los derechos sociales constituye la principal demanda

de la población. Durante la última década, la solución a los problemas de la desocupación y la pobreza ha absorbido, junto con la demanda de una eficaz lucha contra la corrupción, el núcleo de los reclamos ciudadanos. Y en la actualidad, seis de cada diez argentinos sostienen que la desocupación es uno de los tres principales problemas del país, seguido por la corrupción (48%), la educación (25%), la pobreza (22%) y la inseguridad (20%). Los estudios cualitativos muestran, una vez más, la centralidad de los derechos sociales para la ciudadanía: su satisfacción es entendida lisa y llanamente como “*el acceso a una vida digna... a ser felices*” y como la posibilidad de “*ocuparme de esas otras cosas (en referencia al ejercicio de derechos y responsabilidades) en las que ahora no puedo ni pensar*”.

En efecto, la no-vigencia de los derechos sociales es vivida con tal intensidad que hoy domina la imagen de una sociedad excluyente. El 97% sostiene que la pobreza, entendida como la cantidad de gente que no tiene recursos para vivir dignamente, es un rasgo distintivo de la Argentina actual; 95% opina de igual forma respecto de la desigualdad social, entendida como una distribución inequitativa e injusta de la riqueza, y 93% hace lo propio sobre la polarización social, entendida como la distancia que separa a los más ricos de los más pobres. Esta mirada sobre la actual sociedad argentina representa un consenso que no reconoce diferencias por sexo, edad o clase social. De esta manera, en lugar de la próspera sociedad de clases medias que durante tantos años caracterizó a la Argentina, literalmente se impuso en la ciudadanía la imagen de una sociedad dominada por la pobreza, la desigualdad y la polarización social, es decir, la imagen de

una sociedad incapaz de proteger a sus propios integrantes.

La investigación cualitativa también permitió identificar otras dos razones de insatisfacción con la democracia que, si bien parecen tener un menor impacto que la no-vigencia de los derechos sociales, están presentes en la ciudadanía y contribuyen a erosionar la legitimidad del sistema. En primer lugar, la percepción generalizada de que la corrupción, la impunidad, la falta de justicia y de igualdad ante la ley dominan el funcionamiento de las instituciones de la democracia. Uno de cada dos argentinos considera que la corrupción es uno de los principales problemas del país y que la igualdad ante la ley obtiene apenas un promedio de 2,8 en la escala de 7 puntos utilizada para medir la actual vigencia del derecho. Pero cabe destacar que el problema de la corrupción y el de la impunidad denuncian, en el entendimiento de la ciudadanía, un problema tanto o más grave que la malversación de fondos públicos: la debilidad estructural de las instituciones de la democracia argentina para implementar procesos eficaces de *accountability* horizontal, es decir que ningún poder escape a la sujeción de la autoridad legal de otro poder del Estado. En segundo lugar, está presente la percepción de que la falta de reglas que gobiernen la vida en común afecta incluso al ejercicio de la libertad en tanto derecho civil y político. Se afirma: *“los argentinos no sabemos vivir en libertad... caemos en el libertinaje”*. Esta expresión contiene implícitamente dos fuentes de insatisfacción con la democracia. Por un lado, este *“abuso de la gente”* (y no ya de los funcionarios) denuncia, por su propia existencia, la debilidad de un poder

estatal con la suficiente autoridad para exigir y obtener obediencia. El *“libertinaje”* es posible porque *“nadie le pone un freno”*. Pero por otro lado, también remite al reconocimiento de la falta de una cultura cívica democrática. Más que apelar al establecimiento de un tutelaje autoritario sobre la sociedad, la repetida expresión: *“los argentinos somos inmaduros para vivir en democracia”* describe la debilidad de los valores de una cultura democrática y la necesidad de promover cambios en ese sentido.

**La insatisfacción con el funcionamiento de la democracia debería, pues, ser adecuadamente resignificada como sensación de la insuficiente capacidad del Estado para responder positivamente a las demandas de la mayoría de la sociedad.** Potenciada por la percepción de la corrupción y el privilegio como manifestaciones del abuso de los que gobiernan, esta insatisfacción tiene un efecto negativo sobre el nivel de respaldo ciudadano a la democracia.

### **La ciudadanía frente a la “clase dirigente”**

La reconocida crisis de la dirigencia política es un aspecto, central por cierto, de una desconfianza ciudadana sobre la gran mayoría de las instituciones. En efecto, el rechazo incluye a los bancos (91%), las empresas de servicios públicos privatizadas (88%), los sindicatos (87%), los tribunales de justicia (82%), las grandes empresas (80%), la policía (72%) y las Fuerzas Armadas (68%). La desconfianza hacia estas instituciones es masiva y no reconoce diferencias significativas según el nivel socioeconómico, el sexo, la edad o la zona geográfica del país donde se viva. La ciudadanía siente, respecto de estas instituciones, incluyendo a los

partidos, los poderes del Estado y las distintas instancias del gobierno, un máximo de lejanía y distanciamiento en relación con sus demandas y problemas cotidianos. Y, según se constató en la investigación cualitativa, cobra fuerza, especialmente entre quienes pertenecen a los sectores más bajos, la idea de que existe entre estos actores una “alianza del poder” contra “los intereses de la

gente”, en la cual “arriba de todo están los grandes empresarios que controlan a los demás”. Esta forma de interpretar la realidad descubre la incipiente formación, en buena parte de la sociedad argentina, de un esquema novedoso de **campos antagónicos**, donde la desconfianza alimenta una **dialéctica amigo-enemigo** que opone a buena parte de las instituciones con la ciudadanía.

#### Grado de confianza en una serie de instituciones

Pregunta: “En general, ¿cuánta confianza tiene usted en cada una de las siguientes instituciones? ¿Mucha, bastante, poca o ninguna?”.

	MUCHA + BASTANTE		POCA + NINGUNA		NS/NC	
	%		%		%	
	OCT. 01	FEB. 02	OCT. 01	FEB. 02	OCT. 01	FEB. 02
ESCUELAS PÚBLICAS	69	69	30	31	1	1
HOSPITALES PÚBLICOS	67	71	32	28	1	1
UNIVERSIDADES	59	60	34	35	7	6
IGLESIA	51	48	47	50	2	2
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	49	46	49	52	2	2
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (JUNTAS DE VECINOS, GRUPOS DE AYUDA)	49	52	44	42	7	6
PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	47	45	50	53	3	3
FUERZAS ARMADAS	25	27	69	68	6	5
GOBIERNO MUNICIPAL	23	22	76	76	1	2
GOBIERNO PROVINCIAL	19	23	80	74	2	3
POLICÍA	19	26	80	72	1	2
TRIBUNALES DE JUSTICIA	18	15	78	82	3	3
GRANDES EMPRESAS	17	17	80	80	4	3
PRESIDENTE	10	24	89	74	1	2
SINDICATOS	9	10	88	87	3	3
GOBIERNO NACIONAL	8	19	91	80	1	1
CONGRESO (DIPUTADOS Y SENADORES NACIONALES)	7	7	90	93	3	1
PARTIDOS POLÍTICOS	5	5	93	94	2	2
BANCOS		7		91		2
EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVATIZADOS		10		88		2

Fuente: Gallup Argentina.

A la desconfianza, que con similar intensidad alcanza al Presidente, al Congreso, a la Justicia y a las distintas instancias del Gobierno Nacional, provincial y municipal se suma la inaccesibilidad que en la práctica se expresa de dos maneras. En primer lugar, como imposibilidad de presentar demandas y de obtener respuestas eficaces y, en segundo lugar, como imposibilidad de exigir a los funcionarios una efectiva rendición de cuentas de lo que han hecho o dejado de hacer en el ejercicio de sus funciones. La imagen de la justicia es particularmente negativa al respecto ya que se la considera inaccesible, dependiente de otros poderes políticos y económicos y, en consecuencia, parcial, en el sentido de que en el país no se administra justicia de la misma manera entre distintas categorías de individuos, sectores sociales y regiones geográficas.

Otros actores institucionales despiertan importantes niveles de desconfianza ciudadana cercanos a 50%. Tal es el caso de las pequeñas y medianas empresas (53% desconfía de ellas), de los medios de comunicación masiva (52%), de la Iglesia (50%) e incluso de las organizaciones de la sociedad civil (42%).

Según la información recogida, las razones de la desconfianza hacia estas instituciones se apoyan en diversos argumentos. Por ejemplo, la imagen de la Iglesia Católica (institución cuyo nivel de desconfianza creció 15 puntos en los últimos años, si se tiene en cuenta que en 1995, según los datos del Latinobarómetro, 35% de los argentinos desconfiaba de ella) tiende a desdoblarse.

Por un lado, la “*institución de los poderosos*”, identificada con las estructuras burocrático-institucionales en alianza con los políticos, los empresarios y los sindicalistas y ubicada en el campo del poder antagónico al interés del bien común: “*esta Iglesia es una empresa más, otra multinacional*”. Y, por otro lado, “*la Iglesia de Cáritas*”, no necesariamente una iglesia de base en los términos que podía haberse interpretado en décadas pasadas, pero sí una iglesia que engloba las actividades de ayuda comunitaria y asistencialismo. Cabe destacar aquí que la desconfianza hacia la Iglesia aumenta a medida que se asciende en la escala social. Los pobres confían en la Iglesia en mayor proporción que los ricos.

La relación de la ciudadanía con los medios de comunicación reconoce, en cambio, una ambivalencia. Por un lado se manifiesta frente a ellos una desconfianza fundada en la atribuida relación de subordinación al poder y al dinero de los actores institucionales con mayor desprestigio. Sin embargo, al mismo tiempo, los medios de comunicación masivos son percibidos, incluso por quienes desconfían de ellos, como los canales más eficaces de presentación de demandas, de expresión y presión pública sobre los distintos factores de poder económico y político, en un contexto donde todos los canales institucionales están profundamente desacreditados. En este sentido, los medios de comunicación, y muy especialmente las radios, han consolidado un papel que enfatiza una función de representación eficaz de los intereses y demandas de la ciudadanía.

### Organizaciones en las que participa

Pregunta: “¿A cuál de las siguientes organizaciones pertenece usted?”.

	NO PERTENECE	PERTENECE
ORGANIZACIÓN RELIGIOSA	61	39
PARTIDO POLÍTICO	82	18
COOPERADORA ESCOLAR	84	16
JUNTA DE VECINOS	86	14
ORGANIZACIONES DE AYUDA VOLUNTARIA	88	12
CLUB DEPORTIVO	91	9
CLUB DE BARRIO	91	9
GRUPO DE AUTOAYUDA	94	6
GRUPO DE JÓVENES	95	5
COOPERATIVAS	96	4
CENTRO DE ESTUDIANTES	96	4
CLUB DE INTERÉS (HOBBIES/PASATIEMPOS)	96	4
SINDICATO	97	3
ORGANIZACIÓN ECOLOGISTA	97	3

Base: Entrevistados que participan en alguna organización de forma voluntaria y le dedican tiempo (n= 276)

Los argentinos que confían en las organizaciones de la sociedad civil (OSC), desde asociaciones vecinales o clubes de barrio hasta instituciones con mayor reconocimiento público, valoran la mayor cercanía de estas entidades con los problemas de la gente y una mayor eficacia (en relación con las distintas instancias estatales) en la búsqueda de soluciones. Por su parte, la desconfianza hacia estas organizaciones se funda en una imagen que combina escasa capacidad de influir en la vida social, dispersión, tendencia a la desorganización y, muy especialmente, en la asimilación de prácticas negativas propias de los partidos políticos y los sindicatos.

Los primeros tres factores confluyen en un cuestionamiento a su eficacia como instancia de delegación, representación y gestión. El último cuestiona algunos de los principales atributos positivos y diferenciadores de las OSC frente a los canales tradicionales de participación política y social. En la práctica, quienes desconfían de las OSC afirman que éstas no escapan a la corrupción en la búsqueda de fuentes de financiamiento público o privado, al clientelismo con sus miembros y a la falta de renovación de sus dirigentes. Es interesante destacar aquí que la desconfianza hacia las OSC aumenta a medida que se desciende en la escala social. Los pobres desconfían de las OSC en mucha mayor proporción que los ricos: 46% de quienes pertenecen al sector más bajo de la escala social –clase baja y marginales– desconfían de ellas, frente al 25% de quienes pertenecen a la clase alta y media alta.

LOS PRINCIPALES RESPONSABLES DE LA CRISIS FEB. 02	%
LOS RESPONSABLES SON LOS POLÍTICOS	25
LOS RESPONSABLES PERTENECEN A TODA LA CLASE DIRIGENTE	72
NS	2
NC	2

Fuente: Gallup Argentina.

### La ciudadanía frente a la política

#### • La dirigencia política

La desconfianza y el desinterés de la ciudadanía frente a la política no es un fenómeno reciente en la Argentina. Desde hace varios años, las

encuestas de opinión pública señalan que una proporción superior a 90% de la población desconfía de los políticos y de los partidos. Los resultados obtenidos ratifican esta información, 94% de los argentinos desconfía de los partidos políticos y 90% del Congreso, e indican, además, que 75% tiene poco o ningún interés en la política nacional (cifra que por cierto debe ser puesta en entredicho habida cuenta de que siete de cada diez personas dicen mantenerse regularmente informadas de los acontecimientos políticos), más aun, que a 72% tampoco le interesa la política local, lo que en apariencia quitaría sustento a las teorías y políticas prácticas que depositan sus expectativas de reconstrucción de la participación ciudadana en la cotidianidad que supone la política local.

Sin embargo, son fácilmente discernibles dos perspectivas ciudadanas sobre la política: “*la política que es*” y la política que “*debería ser*”, y en este desdoblamiento la ciudadanía recupera una fuerte valoración positiva de la política como actividad destinada a promover el entendimiento en una comunidad.

La “*política que es*” es la simple descripción de la forma cotidiana que asume la política en la Argentina actual. Es la que provoca desconfianza, lejanía y desinterés en la ciudadanía; son los políticos que “*hoy existen*”, signados por la corrupción, la ineficacia, la concentración y el abuso del poder. Por el contrario, la “*política que debería ser*” es explícitamente la valoración positiva de la política como la actividad vital destinada administrar las diferencias y los conflictos que existen en una sociedad y, más aun, como la instancia en la

cual esta misma comunidad construye su proyecto en común y le brinda un sentido compartido a su continuidad en la historia. Respecto de la política “*realmente existente*”, cabe destacar dos elementos de juicio adicionales. En primer lugar, los datos disponibles del Latinobarómetro indican que, con el tiempo, cada vez más argentinos se desinteresan de la política. En 1995 este porcentaje era de 60%, en 2002 era 63% y hoy llega a 75%. En segundo lugar, contrariamente a lo que muchos suponen, no existe asociación estadísticamente significativa entre el interés por la política y el tamaño de la ciudad. En los pueblos chicos no hay más interés ni mayor voluntad en sus habitantes de participar que en las grandes ciudades.

Desconfianza y desinterés gobiernan la relación de la gente con la política y, en consecuencia, no han de extrañar otros resultados que avanzan sobre el sentido y la magnitud de este malestar. Por ejemplo, entre siete y nueve de cada diez argentinos sostienen que hoy en día, ninguno o muy pocos políticos están efectivamente orientados a la defensa del bien común y, en consecuencia, asumen con responsabilidad sus funciones como representantes. Además, proporciones igualmente elevadas sostienen que prima en la dirigencia política del país la incapacidad moral (ya que ninguno o muy pocos “*son honestos*”) y profesional (no “*están capacitados*” ni “*tienen la formación necesaria para desempeñar sus funciones*”, “*saben explicar lo que pasa en el mundo*”). En la práctica se observan cuatro ejes argumentales que de manera entrelazada describen, en la opinión de la absoluta mayoría, el sentido

LA POLÍTICA SE DESCUBRE  
COMO LA FORMA  
DE CONVIVIR  
CON LAS DIFERENCIAS  
Y EL DISENSO, MIENTRAS  
QUE SU AUSENCIA  
NO SERÍA MÁS QUE UN  
INDICADOR DE LA  
CONCENTRACIÓN  
Y EL ABUSO DEL PODER  
Y, MUY POSIBLEMENTE,  
DE LA AUSENCIA  
DE DEMOCRACIA.

de la actividad política y las prácticas de sus principales actores, los políticos y los partidos: el **delito**, la **mentira**, el **privilegio** y la **distancia** con sus representantes.

Para el 70%, si una persona honesta se involucra en la política se corrompe; para el 78% los honestos son echados de los partidos y para el 88% hay personas buenas y honestas en los partidos pero difícilmente llegan a ocupar cargos importantes.

Finalmente, la crisis de la política es percibida como la causa principal del mal desempeño de las instituciones: *“las cosas andan mal simplemente porque esta gente (los políticos) no hace lo que tiene que hacer”*. Tal es la magnitud de este convencimiento que causas externas, como la globalización económica y la presión de gobiernos extranjeros o de organismos de crédito internacional, elementos otrora dominantes en la opinión pública como factores explicativos de los problemas del país, han quedado ampliamente relegados frente a la crisis de la política. En efecto, 68% sostiene que la principal causa de la crisis argentina es *“la corrupción y falta de ideas y capacidad de los políticos y de los dirigentes”*, frente a 8% que responsabiliza *“a la globalización, los Estados Unidos y el FMI”*. Ante la mirada ciudadana, la política es responsable de la crisis aun cuando se reconozca, al mismo tiempo, que no tiene el poder ni los recursos para dar una respuesta a las demandas. Cabe recordar que la absoluta mayoría sostiene que no es el gobierno quien más poder tiene hoy en el país, sino las grandes empresas, las multinacionales y los bancos.

Es necesario, sin embargo, poner estos datos

en perspectiva. La desconfianza hacia dirigentes y partidos no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de la Argentina. En América latina el panorama es bastante similar y también en las democracias estables de los países desarrollados existen altos niveles de desinterés en la política y de desconfianza hacia sus principales actores. En este marco resulta interesante el modo en que la gente reflexiona sobre la política en términos de *“deber ser”*. El sentido de la política, en esta dimensión normativa, se asocia con el *“orden”*, la *“previsibilidad”*, la *“civilización”*, la *“dignidad”*, el *“horizonte”*, el *“proyecto en común”* y el *“mensaje”*. Y se expresa en esta afirmación: *“un mundo sin política sería un mundo sin rumbo”*. En forma congruente, ese mundo sin política se asocia al *“desastre”*, al *“caos”*, al *“desorden”*, a la *“ley de la selva”*, a la *“anarquía”*, al *“far west”* y a *“la ley del Talión”*. Así pensada, la política se descubre como la forma de convivir con las diferencias y el disenso, mientras que su ausencia no sería más que un indicador de la concentración y el abuso del poder y, muy posiblemente, de la ausencia de democracia. Es esta *“política ideal”* la que la ciudadanía aspira a ver realizada y en su imagen se funda la revalorización de la actividad como tal.

#### • Los partidos políticos

La imagen de los partidos es asimismo negativa. La gran mayoría de los argentinos, en proporciones que alcanzan y superan el 70%, afirma que ningún partido o muy pocos *“representan y defienden el interés de la gente que los votó”*, ni *“saben interpretar la realidad del país”*,

LO NOVEDOSO  
Y GRAVE ES QUE,  
TRAS EL ESTALLIDO  
DE LA CRISIS  
INSTITUCIONAL,  
UNA BUENA PARTE  
DE LA CIUDADANÍA  
AÑADIÓ A LA  
DESCONFIANZA  
QUE LE SUSCITAN  
LOS PARTIDOS  
EL CUESTIONAMIENTO  
A SU FUNCIONALIDAD  
EN UN SISTEMA  
DEMOCRÁTICO.  
YA NO SÓLO DESCONFÍAN  
DE ELLOS, TAMBIÉN  
HAN DEJADO DE CREER  
QUE SON NECESARIOS  
PARA LA DEMOCRACIA.

ni “*capacitan a sus funcionarios para que puedan desempeñarse en la función pública*”, ni “*están abiertos y ofrecen a cualquier persona interesada formas reales de participar*”, ni “*se financian de manera honesta a través de fondos lícitos*”, ni “*tienen mecanismos democráticos y transparentes para la elección de líderes y candidatos*” ni “*renuevan a sus dirigentes*”. Los partidos son percibidos, en definitiva, como instituciones ajenas al bien común, cerradas a la sociedad, distantes e incapaces de comprender la realidad y deshonestas. Existe suficiente evidencia empírica para sostener que durante los años 90, el distanciamiento de la ciudadanía respecto de la política alcanzaba con similar intensidad a sus principales actores, los partidos. En efecto, según datos del **Latinobarómetro**, desde 1995 en adelante y en el contexto de una desconfianza rampante, siete de cada diez argentinos consideraban: “*sin Congreso Nacional no puede haber democracia*”, “*sin partidos políticos no puede haber democracia*”, “*los políticos y los partidos son indispensables para una democracia*” y “*la forma en que uno vota (a los políticos que presentan los partidos) puede hacer que las cosas cambien en el futuro*”. La gran mayoría de los argentinos desconfiaba de los partidos pero no los despreciaba ni cuestionaba su funcionalidad como mecanismos de representación en una democracia. Sin embargo, parece indiscutible que la parálisis económica, primero, y el posterior estallido de la crisis institucional, después, han ido erosionado paulatina pero significativamente esta valoración positiva que la ciudadanía hacía de los partidos políticos en términos

de su funcionalidad para una democracia. Ya en octubre de 2001, el porcentaje de argentinos que afirmaba que sin Congreso Nacional no podía haber democracia había descendido a 56% y el de quienes sostenían que sin partidos tampoco podía haber democracia, a 60%. Hacia fines de febrero de 2002, el porcentaje que consideraba que la democracia puede funcionar sin partidos alcanzaba 41%, reduciendo a 47% el de quienes consideraban, por el contrario, que los partidos son indispensables. De esta forma, la sociedad argentina acerca sus definiciones políticas a los promedios latinoamericanos: entre 1997 y 2001 disminuyó de 67 a 48 el porcentaje de las personas que en la región consideran que no puede haber democracia sin partidos. Y los datos de 2002, en la Argentina y en toda el área, aunque muestran mayor respaldo a la democracia, marcan un mayor descrédito de los partidos. El contenido del cuestionamiento a los partidos políticos no es novedoso y ya fue explicitado. Refiere, entre otros, a la no-defensa del bien común, al alejamiento e incumplimiento de sus responsabilidades como canales de participación y representación, a la incapacidad moral y profesional de sus miembros, a su cerrazón frente a la sociedad y a la financiación ilícita de sus actividades y estructuras organizativas. Lo novedoso y grave es que tras el estallido de la crisis institucional, una buena parte de la ciudadanía añadió a la desconfianza que le suscitan los partidos el cuestionamiento a su funcionalidad en un sistema democrático. Ya no sólo desconfían de ellos, también han dejado de creer que son necesarios para la democracia.



### Opinión sobre si la democracia puede o no funcionar sin partidos políticos

**Pregunta:** “También hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?”

	OCT. 01	FEB. 02
SIN PARTIDOS NO PUEDE HABER DEMOCRACIA	60%	47%
LA DEMOCRACIA PUEDE FUNCIONAR SIN PARTIDOS	28%	41%
NO SABE	11%	9%
NO CONTESTA	1%	3%

Fuente: Gallup Argentina.

El 93% de la población afirma, en primer lugar, que es preciso mejorar la calidad de la política, lo cual se presenta como la simple consecuencia del diagnóstico profundamente crítico que hace la ciudadanía sobre la política actual. Pero, al mismo tiempo, 80% sostiene que “es posible mejorarla”, que los rasgos negativos que hoy caracterizan a la actividad pueden ser superados y, de esta manera, acortar la brecha que existe entre la “política actual” y la “política ideal”. Esta convicción, ampliamente mayoritaria, cruza con la misma intensidad los distintos sexos, grupos de edad y niveles socioeconómicos.

#### • Sobre la participación en los partidos políticos

En franco contraste con las cifras oficiales de afiliación a los partidos (en total se habla de más de ocho millones de argentinos afiliados), los resultados de esta investigación constatan que en la práctica muy poca gente participa en los partidos: sólo 3% de la población total y 18% de quienes

LA INMENSA MAYORÍA DE LOS ARGENTINOS SOSTIENE NO SÓLO QUE ES NECESARIO EN EL PAÍS MEJORAR LA CALIDAD DE LA POLÍTICA SINO TAMBIÉN, Y SOBRE TODO, QUE ES POSIBLE HACERLO.

### Medida en que es necesario o no mejorar la calidad de la política y de los políticos en la Argentina

**Pregunta:** “¿En qué medida cree usted que es necesario mejorar la calidad de la política y de los políticos en la Argentina?”

	OCT. 01	FEB. 02
MUCHO	72%	78%
BASTANTE	23%	15%
POCO	3%	5%
NADA	1%	1%
NS/NC	1%	2%

Fuente: Gallup Argentina.

### Opinión sobre la posibilidad de mejorar la calidad de los políticos y la política en el país

**Pregunta:** “Y en su opinión, ¿usted cree que es posible hacerlo?”

	OCT. 01	FEB. 02
SI	79%	80%
NO	12%	14%
NS	6%	6%
NC	3%	-

Fuente: Gallup Argentina.

participan en alguna organización de la sociedad civil. Éste es un claro indicador de la distancia que hoy existe entre los partidos y la ciudadanía. Junto a la extendida convicción de que los partidos están cerrados a la sociedad y que sus prácticas están dominadas por la corrupción y el clientelismo, entre seis y siete de cada diez argentinos

consideran que participar en un partido es necesario. Lejos de ser una contradicción, la negativa a involucrarse y el reconocimiento de la necesidad de hacerlo es la forma como se expresa la escisión entre lo real que se rechaza y lo ideal que se valora. La investigación cualitativa permite constatar, además, que son los **jóvenes** quienes más tienden a idealizar la participación política y que, en la práctica, esta convicción funciona como un nuevo inhibidor, ya que ésta se les presenta como “una obligación inalcanzable”. A aquellas razones que en general justifican la no participación en organizaciones de la sociedad civil es preciso añadir otras propias del rechazo a la participación política. Así, quienes participaron alguna vez –15% del total de la población– tienden a expresar defraudación y desencanto producidos no sólo por la vivencia de actos de corrupción sino también por la falta de ideas y propuestas. En la práctica, las experiencias concretas de participación son recordadas como experiencias de expulsión. Cabe destacar que cuatro de cada diez personas que participaron en partidos políticos pero hoy ya no lo hacen, volverían a participar si se reconstruyera el vínculo de confianza hacia los partidos y hacia los políticos que originalmente los había acercado. Quienes nunca participaron en un partido –85% de la población–, pero especialmente los más jóvenes, expresan temor a la manipulación (“te usan... sos un forro”) y al desprestigio público (“la gente piensa que si te acercaste es por algo y después quedás escrachado de por vida”) que conllevaría toda participación activa. Que sea justamente la mirada de los otros la que inhibe la participación política es otro indicador especialmente significativo de la distancia que hoy existe entre los ciudadanos y la política.

**Pregunta:** “¿Participa en algún partido político (en la actualidad)”?

SI	3%
NO	97%

**Pregunta:** “¿Alguna vez participó de algún partido político”?

SI	15%
NO	84%
NS/NC	1%

**Base:** Entrevistados que no participan de un partido político (n=1797).

#### La participación en partidos políticos

**Pregunta:** “¿En qué medida considera que es necesario para el país que la gente como usted participe en un partido político”?

MUCHO	30%
BASTANTE	35%
NS/NC	5%
POCO	19%
NADA	11%

**Base:** Entrevistados que no participan de un partido político (n=1797).

A pesar de la desconfianza y la escasa participación, los argentinos no parecen haberle dado la espalda a la política ni, menos, a la información sobre la actualidad nacional. En la práctica, siete de cada diez prestan atención “regularmente” a las noticias sobre política nacional por algún medio de comunicación masiva. Lo hace por televisión 60% del total, 40% por la radio, 32% por los diarios e incluso 4% por Internet. Se entiende,

entonces, que muchos argentinos consumen noticias políticas regularmente por más de un medio para informarse sobre lo mismo. De hecho, sólo 20% de la población sigue las noticias políticas por un único medio de comunicación (se trata básicamente de personas pertenecientes al nivel económico social más bajo que siguen las noticias por televisión); el resto de la población atiende a dos, tres y hasta cuatro medios en forma regular.

En algún sentido, la percepción dominante en la ciudadanía es que el cambio debe gestarse desde las elites, desde los dirigentes políticos. La sociedad podrá acompañar y apoyar el proceso, pero la acción del liderazgo es un elemento insustituible. En este razonamiento tiende incluso a diluirse el posible impacto de factores externos que inhiban o al menos condicionen el menú de opciones de los políticos. Cabe recordar que la imagen de una política cercada o limitada por los imperativos del mercado y de una economía globalizada pierden peso en la opinión pública argentina. Por ejemplo, ocho de cada diez argentinos consideran que los políticos tienen el poder y los recursos para solucionar los problemas del país, pero no saben usarlos o no les interesa porque defienden sus propios intereses.

El primer interrogante, entonces, es quiénes, al menos desde la percepción ciudadana, podrían implementar una reforma de la política. En general existe la convicción de que la política actual es un círculo vicioso que pone en marcha inquebrantables mecanismos que aseguran sus condiciones de reproducción, por asimilación

o por marginación de los “buenos políticos” como potenciales agentes de cambio internos, cuya existencia, sin embargo, no se cuestiona. De hecho, nueve de cada diez argentinos acuerdan con la idea de que *“en los partidos existen personas honestas, sólo que difícilmente puedan llegar hoy en día a ocupar cargos importantes”*.

El problema se traduce, pues, en generar las condiciones para que estos “buenos políticos” asuman responsabilidades de conducción partidaria y de gestión pública o, dicho en otros términos, promover el surgimiento de nuevos líderes políticos y el recambio de las actuales elites partidarias. No obstante, lejos de lo que podría pensarse, el núcleo de esta demanda ciudadana no se agota en el cambio de personas. Por el contrario, cobra fuerza el convencimiento de que una transformación sustantiva de la política incluye de manera tangencial la renovación de figuras y líderes partidarios en la medida en que el conjunto de la dirigencia sea capaz de adoptar nuevas prácticas y principios rectores en sus conductas.

El segundo interrogante es qué hacer, qué elementos debe contemplar una reforma política desde la perspectiva de la sociedad. La ciudadanía demanda una lucha eficaz contra la corrupción, ponerle un fin o al menos un límite a la malversación de recursos e influencias en busca del enriquecimiento personal, como también al financiamiento ilícito de las estructuras partidarias mediante recursos públicos. Tal es la intensidad de esta demanda que uno de cada dos argentinos la considera de prioridad absoluta frente

a otras medidas también conducentes a mejorar la calidad de la política. La lucha contra la corrupción reconoce, en la mirada ciudadana, al menos tres elementos: la eficaz intervención de la justicia para detectar y castigar actos de corrupción, la implementación de mecanismos que aseguren la transparencia de procedimientos en la administración pública (en especial en aquellos referidos en forma directa al manejo de recursos) y la adopción de formas de vigilancia o control ciudadano sobre las acciones de sus representantes y sobre los funcionarios con altas responsabilidades en la gestión del gobierno.

La capacitación y la formación de los futuros dirigentes políticos aparece como otra demanda importante destinada a mejorar la calidad de la política. En efecto, uno de los principales cuestionamientos a los políticos actuales es su atribuida incapacidad profesional. Por eso no ha de extrañar que el sentido de la demanda de formación esté dirigido a recuperar los recursos humanos y las capacidades necesarias para una gestión eficiente de las instituciones del Estado. Pero el dato más significativo y tal vez novedoso de esta demanda es que coloca en el centro a los mismos políticos, recuperando y valorando su lugar en la conducción de las instituciones del gobierno.<sup>(10)</sup>

La reducción del costo de la política aparece ligada, en primer lugar, al financiamiento ilícito de los partidos a través de fondos públicos y, en segundo lugar, a la existencia de privilegios “intolerables”, más allá incluso de su verdadero impacto sobre el presupuesto (ejemplos en este sentido son las llamadas

jubilaciones de privilegio, el desmanejo de las pensiones graciables y los sueldos desproporcionadamente elevados que los representantes o funcionarios de algunos distritos o instituciones se han asignado). Reducir el costo de la política sería entonces, en primer lugar, la lógica consecuencia de una eficaz lucha contra la corrupción y, luego, un gesto de verdadero desprendimiento de la actual dirigencia. En la práctica, la reducción del costo de la política está asociada en forma muy tangencial por la ciudadanía a la implementación de reformas profundas en el diseño de las instituciones de gobierno (como la unicameralidad en las legislaturas provinciales, la fusión de algunas provincias en nuevas instancias de ordenamiento federal o la eliminación de municipios pequeños o “redundantes”). Si bien ciertas reformas más técnicas –como la implementación de internas abiertas y la eliminación del sistema de listas sábana o su modificación por otro de preferencias– no constituyen demandas con peso específico propio, sí lo es el principio que, al menos en teoría, alienta éstas y otras iniciativas por el estilo: acortar la brecha que existe entre representantes y representados.

Pero, en definitiva y en consonancia con las principales tendencias de opinión señaladas, son las medidas destinadas a lograr una mayor eficacia en la gestión de gobierno las que más contribuirían a mejorar la calidad de la política. Así se expresa 84% de los argentinos, para quienes toda medida destinada a fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones del Estado redundaría en una política de mejor calidad.

(10) La evidente contradicción entre esta expectativa y el difundido reclamo “¡Que se vayan todos!”, de las movilizaciones posteriores a diciembre de 2001, seguramente habría que analizarla en una clave como la que explica la diferenciación que marcan los ciudadanos entre la “política actual” y la “política ideal”. Así, la demanda podría entenderse como un reclamo a los políticos para que “hagan bien las cosas”.

PARA EL 84% DE LOS ENCUESTADOS, SON LAS MEDIDAS DESTINADAS A LOGRAR UNA MAYOR EFICACIA EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO LAS QUE MÁS CONTRIBUIRÍAN A MEJORAR LA CALIDAD DE LA POLÍTICA.

### La relación con la democracia

Las reservas del *ethos* democrático de la sociedad argentina se revelan en la mencionada recuperación del índice de adhesión en el **Latinobarómetro** de este año y en los datos de nuestra investigación de febrero de 2002 comparados con los de octubre de 2001 (de 57% a 62%). El nivel de apoyo a una salida autoritaria registra, congruentemente, una trayectoria opuesta: después de alcanzar su pico máximo en mayo de 2001 (21%), la preferencia por un gobierno autoritario descendió en febrero de 2002 a 13%. Existen, sin embargo, otros indicadores que registran un nivel de apoyo importante y significativo de la población a posibles opciones autoritarias, específicamente si éstas demostrasen mayor eficiencia en la gestión de gobierno que las instituciones de la democracia. Así, en octubre de 2001, 46% de los argentinos afirmaba que *“personalmente no le importaría que llegara al poder un gobierno autoritario si pudiera resolver el problema de la inseguridad”*, proporción que se eleva a 49% si este supuesto gobierno resolviese los problemas económicos del país.

Esta constatación deriva en dos interrogantes fundamentales: quiénes y por qué. O, en otros términos: ¿Cuál es el perfil de los argentinos que tienden a apoyar en menor proporción a la democracia y, en consecuencia, se sienten inclinados a favorecer posibles alternativas autoritarias? Y, tanto o más importante: ¿Por qué piensan de esta manera?

### El perfil ciudadano del apoyo a la democracia y a las opciones autoritarias

En primer lugar, existe un claro clivaje socioeconómico en la sociedad sobre el apoyo a la democracia y sobre el posible respaldo a un régimen autoritario que demuestre una mayor eficiencia de gobierno. Los más privilegiados en términos económicos y sociales, que se encuentran en el extremo más alto de la escala social, son los más proclives a defender la democracia y a rechazar la opción de un gobierno autoritario, aun en condiciones de mayor eficiencia. Por el contrario, a medida que se desciende en la escala social, el apoyo a la democracia decae y la aceptación de un eventual gobierno autoritario asciende en forma significativa en los sectores más pobres y desprotegidos, que tienden a valorar en significativa mayor proporción la eficacia en la gestión de gobierno.

Otros tres factores también tienen un impacto significativo, aunque más modesto, sobre el apoyo a la democracia y sobre la propensión a sostener una opción autoritaria: la edad, la localidad o zona geográfica de residencia y el nivel de confianza en los otros. La influencia de la edad sobre el apoyo a la democracia no es ni lineal ni comparable entre distintos grupos de edad. De hecho, no se hallaron diferencias significativas entre los miembros de la población menores de 65 años. Sin embargo, las personas mayores de esa edad tienden a diferenciarse del resto de la población por ser acentuadamente más proclives a apoyar a la democracia (71% vs. 58% del resto de la población) y rechazar opciones

autoritarias (58% vs. 45%). Es interesante destacar que la combinación de los factores analizados hasta el momento proporciona los dos valores extremos. Las personas de nivel socioeconómico alto y mayores de 65 años tienen una probabilidad de apoyar a la democracia de 82%, en tanto quienes pertenecen al nivel socioeconómico más bajo y son menores de 65 años tienen una probabilidad, en el mismo sentido, de sólo 45%. Finalmente, y en consonancia con lo que han demostrado gran cantidad de trabajos académicos, los resultados obtenidos confirman que la adscripción a la democracia está fuertemente relacionada con la confianza interpersonal, en este caso medida como la creencia de que *“en términos generales, se puede confiar en las personas”*. Así, la probabilidad de que un argentino sostenga que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno asciende a 69% si además esta persona cree que se puede confiar en sus semejantes. Por el contrario, la probabilidad descenderá a 50% si lo invade la desconfianza. Del mismo modo, aquellos que confían en los otros tienen una probabilidad significativamente más baja de favorecer una potencial opción autoritaria (43%) que aquellos que sienten de manera opuesta (64%).

Los resultados de la investigación suscitan importantes inquietudes respecto del futuro de la democracia en la Argentina, vista desde la perspectiva del necesario respaldo ciudadano. El notorio vaciamiento de recursos del Estado argentino para enfrentar una de las más graves crisis de su historia y las peripecias institucionales que acompañaron el desarrollo de la crisis despiertan lógicos interrogantes sobre sus efectos en la percepción de una población que ya ha acumulado importantes grados de desafección respecto de la institucionalidad democrática. Sin embargo, aun en esta circunstancia límite, la sociedad argentina conserva, según lo revela la propia investigación, un grado considerable de adhesión al sistema, más llamativo si se tiene en cuenta la convivencia de esa adhesión con un juicio contundentemente negativo respecto del desempeño de sus principales actores. Existen demandas de cambio y esperanzas de cambio. Existe, además, una rica agenda ciudadana de señalamientos sobre la dirección que tendrían que asumir esas reformas para que las instituciones políticas y sociales recuperen la confianza ciudadana. Sin ocultar los peligros de la actual situación, es posible percibir caminos de reconstrucción.



# LA NUEVA PROTESTA SOCIAL

¿Cuáles son las perspectivas en que se inscriben los nuevos episodios de la protesta social en la Argentina? ¿Qué transformaciones revela la emergencia de los colectivos que protagonizan esos episodios? ¿Cuál es el impacto posible de estos grupos y manifestaciones en la dinámica política de la sociedad argentina y en la de su régimen democrático?

La crisis de representación de los partidos en la arena política –que estallara en las elecciones de octubre de 2001– y el agravamiento de la crisis económica e institucional a fines de año, produjeron un alto grado de movilización, mayormente espontánea que, lejos de canalizarse a través de cualquier otra forma tradicional de participación lo hizo a través de "cacerolazos" y "asambleas populares", como un intento de revitalizar al menguado capital social que, como hemos visto, posee la Argentina en épocas más estables.

#### Asistencia a alguna reunión pública vecinal o marcha de protesta

**Pregunta:** "¿En los últimos dos meses concurrió a alguna reunión pública vecinal o marcha de protesta"?

SI	20%
NO	80%

**Base:** Entrevistados que no participan de un partido político (n=1797).

En los primeros dos meses de 2002, dos de cada diez argentinos afirman que concurrieron a alguna reunión vecinal o marcha de protesta. La cifra impacta por su magnitud, tratándose, en su mayoría, de expresiones colectivas espontáneas. Vale la pena destacar que en los casos de los cacerolazos y las asambleas, parecen manifestaciones

propias de los sectores medios y altos de la población y que su impacto es preferentemente urbano. En efecto, 32% de quienes pertenecen al nivel socioeconómico alto afirman haber concurrido a alguna reunión vecinal o marcha de protesta, cifra que desciende a 28% en el nivel medio y sólo a 15% y 13% en los niveles más bajos. Por su parte, mientras en la Capital Federal afirma haber participado 46% de sus habitantes, en el interior esa cifra desciende a 18%. Pero tan significativo como el nivel de adhesión que despertara esa recuperación del espacio público, es la convicción de que este tipo de manifestaciones constituye una forma privilegiada de influir sobre el poder: 57% de los argentinos sostiene que los cacerolazos, los piquetes y las marchas condicionan mucho o bastante las decisiones que toman los dirigentes. Así, frente al desprestigio de la participación política a través de los partidos, estas formas de manifestación colectiva se perciben como la posibilidad más importante de acceder a una voz eficaz y como el síntoma más elocuente de la ruptura de la relación entre sociedad civil y sistema político que se estableciera a partir de 1983.

#### Medida en que las manifestaciones influyen o condicionan las decisiones que toman los dirigentes

**Pregunta:** "¿En qué medida cree usted que estas manifestaciones, como los cacerolazos, piquetes, marchas, influyen o condicionan las decisiones que toman los dirigentes? ¿Diría que influyen"?

MUCHO + BASTANTE	57%
POCO + NADA	38%
NS	3%
NC	2%

**Fuente:** Gallup Argentina



## La movilización social

Pese a que la literatura especializada tiende a igualar los fenómenos, preferimos distinguir en nuestro caso a dos tipos diferentes: las protestas de los incluidos y las de los excluidos. En primer lugar, la de los sectores medios urbanos que cuestionan la legitimidad y la competencia de los dirigentes políticos en el contexto de reclamos que se refieren a aquellos aspectos de la crisis económica que más los afectan, como la indisponibilidad de fondos ("el corralito") o la salida de la convertibilidad y a sus raíces en el mal desempeño y la corrupción de los tres poderes del Estado. En segundo lugar, los sectores populares y sus reivindicaciones relativas a la desocupación y a la pobreza, cuya forma principal ha sido la de los "piquetes". A estos últimos –los excluidos– nos referiremos primero y a las perspectivas que se abren con su movilización, así como al horizonte de políticas que mejor podría aprovechar la actual coyuntura. El punto de partida para cualquier análisis del movimiento piquetero requiere poner en consideración dos hechos vinculados entre sí: los efectos de exclusión social y el relegamiento a segundo plano del actor sindical, tradicionalmente pieza fundamental de la protesta social, a medida que el creciente desempleo se transformaba en un factor disciplinador de los conflictos dentro de la empresa. En un principio, los piquetes y los cortes de rutas habrían de aparecer en zonas alejadas de las ciudades principales y en relación con el abandono que las antiguas empresas estatales privatizadas habían realizado en distintas regiones del país. Poco a poco, esas manifestaciones

habrían de extenderse al conurbano de las capitales, en especial al territorio devastado del Gran Buenos Aires. Sus reclamos eran directos: planes de subsidios y bolsas de alimentos, pero progresivamente a esos reclamos se sumaron otros de carácter político más general, estableciéndose una red nacional que articulaba ese tipo de protesta.

El movimiento piquetero, instalado en el paisaje social ya a finales del gobierno Menem incrementó su presencia durante la presidencia de De la Rúa. Más allá de su heterogeneidad, todos estos movimientos se unifican por un factor causal: la transformación social, económica y política que se desarrolló desde los inicios de la década del 90. Una vez que la situación de emergencia tendió a consolidarse con mayores márgenes de desempleo y pobreza, ciertas prestaciones mínimas pasaron a ser vitales desde las necesidades de los sectores populares que quedaron del otro lado del abismo. Pero la posibilidad de satisfacerlas se agotó rápidamente por los desempeños negativos del régimen de convertibilidad. A partir de la mitad de los años 90 se estrecha la base de recursos que permitía la acción del Estado en estas situaciones, mientras que la necesidad de ellos se incrementa a medida que crecen el desempleo y la pobreza. La pobreza, que la sociedad argentina había padecido sólo marginalmente, comenzaba a tomar centralidad y los sectores populares que durante décadas se habían organizado y movilizado para obtener o defender conquistas relativas a su inscripción social como asalariados, comenzaron a hacerlo en su condición de carentes de trabajo, medios de vida y reconocimiento social.

Pero el paisaje institucional, político y cultural de los sectores más pobres de la sociedad argentina no se deja describir totalmente por la aparente unidad que les da la categorización económica. En primer lugar, porque la pobreza es múltiple y porque cada estado de ella es el punto de vista de las trayectorias más variadas. En segundo lugar —y esto es más importante aún porque la multiplicidad de redes y alternativas de constitución y solución de problemas es amplísima— las zonas del Gran Buenos Aires, donde los piquetes tienen su impacto mayor, son, al mismo tiempo, tierra de militantes, de parroquias católicas, pastores pentecostales, agentes gubernamentales en las áreas de salud y educación, organizaciones no gubernamentales de fines, recursos y penetración sorprendentes y de gregariedades que se constituyen en función de música, drogas, clubes de fútbol y fracciones internas de partidos políticos.

En ese contexto caleidoscópico emergen experiencias políticas y sociales que problematizan a su manera el desempleo y la pobreza, pero algunos comunes denominadores pueden detectarse como novedad que se derrama sobre el conjunto del sistema:

1. Todos surgen de situaciones en las que la reconversión económica pro mercado y el retroceso de los rasgos benefactores del sistema político han dado lugar al surgimiento de nuevas demandas entre poblaciones que han sufrido un descenso abrupto de sus niveles de vida.
2. Dan lugar a nuevas organizaciones, fundamentalmente por su rechazo y distanciamiento respecto de las direcciones y mediaciones políticas vigentes, a las que consideran desconfiables y agotadas.

## El futuro

Hemos señalado que el movimiento de los piqueteros expresó desde el primer momento a los sectores excluidos de la economía, aquellos que, en principio, no reclaman la destrucción del sistema social sino su inclusión dentro de él. Por lo tanto, su presión tiende a negociar y a regatear sobre bienes concretos: subsidios, planes de trabajo, bolsas de alimentos; un lugar bajo el sol. Este fenómeno es pasible de ser encapsulado y transformado en un espacio de negociación con el Estado, donde pueden aún establecerse relaciones de clientelismo y de patronazgo. De hecho, el movimiento de los piqueteros se mantuvo durante mucho tiempo sin alterar los equilibrios políticos generales, a diferencia de los posteriores cacerolazos urbanos que influyeron sobre la destitución de dos presidentes.

Ahora bien, junto con la proyección hacia un movimiento social cuya figura son los piquetes de excluidos, pobres y desempleados, aparecen otras tendencias más estructuradas. Por un lado, el impulso a fortalecer las organizaciones emergentes y con ello las apuestas políticas de los núcleos que las han originado. En esos casos, las formas de politización de los pobres se articulan con las estrategias de las organizaciones políticas, dando como resultado la combinación entre un clientelismo de nuevo color y episodios de desborde violento que suelda identidades, fortalece al grupo y permite su permanencia en el tiempo. No se sabrá de la existencia de esos grupos sino por espasmos en los momentos más agudos de crisis que los movilizan para protagonizar las acciones más violentas. Otra línea de fuerza es la emergencia de un espectro de organizaciones que tienen su referencia común en términos de "la lucha contra la pobreza". Este desarrollo puede dar lugar a un actor colectivo

capaz de conducir las demandas sociales en el contexto de una estrategia general contra la pobreza que le puede granjear posibilidades de interlocución con los partidos mayoritarios, el Estado y los medios de comunicación. Esta es la apuesta principal de una de las centrales sindicales, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que es la única que ha incorporado la defensa de los intereses de los desocupados y de los ocupados, en el marco de una lucha global contra la pobreza y sus causas. Un papel también importante en este proceso le cabe a la Corriente Clasista y Combativa (CCC), por su persistencia, independencia y extensión a nivel nacional. Los dirigentes piqueteros que se relacionan con estas organizaciones conocen la vida de los partidos políticos y de los distintos niveles de funcionamiento estatal con los que dialogan y de los que obtienen soluciones y mediaciones. Si están inscriptos en una lógica de confrontación con el Estado no es porque ello forme parte de una estrategia de erosión sino por un movimiento de presión que el propio proceso podría reformular. Sintetizando, podría señalarse que en el caso de que estos movimientos pudieran incorporarse a un esquema social de lucha contra la pobreza, esto se daría por la existencia de las siguientes condiciones:

- Por primera vez desde los inicios de la democratización, los grupos dirigentes entienden que la pobreza es una realidad que exige una respuesta estatal organizada, permanente y suprapartidaria;
- Igualmente domina en la sociedad civil, incluyendo a los grupos movilizados en la protesta, la conciencia de que el empleo no podrá ser la vía exclusiva de la integración social;

- Si bien los grupos que lideran la protesta –y que son capaces de ampliarla a escala nacional–, no están dispuestos a actuar exclusivamente a través de canales institucionales mediatizados por dirigentes estatales o partidarios, tampoco descartan esas mediaciones por completo, al tiempo que su estrategia apunta a obtener soluciones prácticas a través de acuerdos que suceden a la confrontación.

Al margen de esta caracterización, quedan los grupos políticos que ven en el movimiento la posibilidad de acumular fuerzas para un eventual estallido revolucionario.

### **Clases medias, cacerolazos y asambleas**

Si el movimiento de los piqueteros, en una secuencia que arrancó desde pequeñas ciudades del interior y llegó luego a los más poblados centros suburbanos, mostró la emergencia de un nuevo actor social unificado por la situación de pobreza, los sucesos que culminaron con la renuncia del presidente De la Rúa, dieron nacimiento a nuevos colectivos que cambiaron radicalmente el panorama social a partir de la protesta callejera en la ciudad de Buenos Aires y en las otras grandes urbes del país.

Esta vez, la movilización abarcó a las clases medias, un protagonista que ya había aparecido meses atrás, en el silencio de las urnas, cuando en octubre de 2001 alrededor de un tercio de la población resolvió separarse de las ofertas políticas de los partidos tradicionales.

La protesta de las clases medias no tenía antecedentes organizacionales que parecieran trazarle los caminos que terminó recorriendo y que permiten explicar algunas de las características que adquirió:

su extensión, su unanimidad, su continuidad y su coordinación. En realidad, estas clases medias habían aceptado el pacto que les proponía el régimen de convertibilidad al instalar un modelo de organización económica que, desde la estabilidad de la moneda, prometía el crecimiento del crédito y de los consumos. **El ciudadano de la convertibilidad era el ciudadano consumidor, característico de la Argentina de principios de los '90, y a partir de ese encuadre estableció su contrato con la política.**

El título general de rebelión de las clases medias no alcanza a poner de manifiesto la heterogeneidad que se esconde tras la supuesta univocidad del término y que se acentuaría en el proceso de movilización. Esta heterogeneidad puede hacerse visible a través de dos dimensiones cruciales en la experiencia de las clases medias. Por un lado, su situación de decadencia o de prosperidad durante la época de la convertibilidad. Por otro, el grado de confianza que depositan en las instituciones democráticas y su funcionamiento como modo de gestión de los conflictos de la sociedad, más allá de un elemento que unifica a democráticos y autoritarios, que es la distancia absoluta respecto de todos los grupos dirigentes y no sólo —aunque encabezando la lista— de los políticos. En primer lugar, los ciudadanos de la convertibilidad, ahorristas o deudores, agraviados sobre todo por la confiscación de sus dineros y por la devaluación. En segundo lugar, aquellos más politizados (o con más intenciones de construir una escena pública) que dieron vida a la movilización, las asambleas barriales, y que en sí mismos son una muestra de heterogeneidad: vecinos sin experiencia política, jóvenes ligados a pequeñas estructuras partidarias de izquierda, clase media

empobrecida, con trabajo estable o sin él, y antiguos militantes de los años 70. Todos estos grupos tienen grados enormes de distancia, desconfianza y hostilidad frente a los políticos, a los que difícilmente acompañarían con un gesto positivo, consolidados, como lo están, en su carácter de principal chivo expiatorio de sus desventuras.

Sus formas de expresión han sido diversas: desde los primeros cacerolazos espontáneos, que contribuyeron a derrocar a dos presidentes, hasta las modalidades más organizadas de las asambleas populares y los focos de violencia encarnados por los llamados "escraches" contra entidades financieras y líderes políticos. Sin duda, el paso de los cacerolazos a las asambleas configura un fenómeno de superación cualitativa del activismo social desatado a partir de la renuncia de De la Rúa, como intento de constitución de espacio público y, por lo tanto, de despertar de la participación ciudadana. La cifra que hemos señalado, de un 20% de ciudadanos que manifiestan haber participado de ellas, indica la magnitud de la experiencia. La política, reformada después de este derrumbe institucional, no podría prescindir de una relación madura con estas nuevas formas de expresión y sus actores. La tarea no es simple, dada la desconfianza que las separa. Tal es el grado de repudio que los políticos han cosechado —tales son las limitaciones que tienen para hacer un examen de sí mismos y para transformar consecuentemente su modo de operar— que no es fácil pensar que ese encuentro se produzca en lo inmediato, para generar una profundización de la democracia como salida de la crisis.



# CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS

¿Qué llevó a que los políticos terminaran siendo vistos como "los otros", esto es, como un grupo distante y privilegiado, volcado al usufructo de los cargos públicos en beneficio propio?

Para avanzar en la dirección de una respuesta, comenzaremos por reconocer que este estado de la opinión expresa preocupaciones genuinas. Las voces que se alzan desde el mundo de los políticos profesionales denunciando estar siendo objeto del ataque de los enemigos de la democracia yerran a la hora de apreciar la naturaleza de la presente crisis de representación. En el país y a lo largo del tiempo, el sentimiento anti-partido ha sido característico de ciertas élites autoritarias, pero el hecho de que se haya generalizado hasta ganar a ciudadanos que simultáneamente proclaman su apoyo a la democracia, indica que no estamos en presencia de una campaña ideológica sino de una reacción colectiva frente a comportamientos reales y verificables de la clase política.

¿Cuáles son, pues, los comportamientos que han suscitado la tan extendida desafección de la ciudadanía hacia instituciones claves de la democracia como son los partidos políticos? En forma sintética podrían condensarse en uno solo: la tendencia de la clase política a actuar como un grupo cuyas energías se invierten típicamente en asegurar su propia supervivencia dentro de las organizaciones partidarias, en detrimento tanto de la función de transmitir las demandas sociales como de la tarea de convertir a éstas en políticas públicas.

Dos son las dimensiones que convergen en torno de la idea de representación política. En la primera, es vista en términos de su capacidad para reproducir los rasgos de la sociedad en la que se

despliega, colocando el acento en la función representativa de los partidos, en la vinculación partido-sociedad. La crisis aquí sobreviene con la ruptura de ese vínculo y se traduce en la dificultad de los partidos para agregar y articular los intereses sociales. En la segunda dimensión, la representación es concebida en términos de la acción y está referida al desempeño en el cargo de quienes han sido investidos de la representación. Aquí, la representación política remite a la relación partido-gobierno y comporta un problema de ejercicio del poder de decisión. La crisis ocurre cuando las decisiones que adopta el representante en el marco de ese ejercicio gestionan deficientemente los intereses que le han sido confiados.

En el primer caso se razona postulando que si la relación partido-sociedad es construida adecuadamente, los partidos habrán de implementar las demandas de su electorado a través de políticas públicas consistentes. Congruentemente, se plantea que las crisis de representación se resuelven promoviendo cambios en el sistema electoral mediante fórmulas que buscan, esencialmente, el acercamiento entre representantes y representados. En el segundo caso se razona, en cambio, comenzando por problematizar la disposición y la capacidad de los representantes para ocuparse en forma competente de los intereses de quienes los han votado. Para esta perspectiva el ejercicio de las responsabilidades de gobierno que vienen junto con la función representativa, configura una actividad con problemas propios. En una democracia de partidos como la argentina, esos problemas tienen mucho que ver con la organización y funcionamiento de estos organismos políticos.

LA GENERALIZACIÓN  
DEL SENTIMIENTO  
ANTI-PARTIDO  
INDICA QUE ESTAMOS  
EN PRESENCIA  
DE UNA REACCIÓN  
COLECTIVA FRENTE  
A COMPORTAMIENTOS  
RECHAZADOS,  
MÁS QUE FRENTE  
A UNA CAMPAÑA  
IDEOLÓGICA

## Partido y sociedad: los problemas de la oferta electoral

Un creciente número de argentinos piensa que los actuales responsables políticos no se preocupan por los problemas de la ciudadanía y lamenta no contar con otros partidos u otros candidatos a través de los cuales canalizar sus preferencias.

### • El sistema de partidos: 1983-2001

En las elecciones inaugurales de diciembre de 1983 los argentinos otorgaron un firme respaldo a sus dos partidos tradicionales, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. En la ocasión, con 51,75% de los votos, la UCR logró lo que hasta ese entonces era impensable: vencer al candidato justicialista, quien había alcanzado 40,16% de las preferencias. Esta concentración también se registró, en un grado apenas menor, en las elecciones legislativas. A pesar de que el número total de partidos o alianzas existentes fue 29, el radicalismo obtuvo 48% de los votos y el PJ 38,6%. El patrón de competencia bipartidista con el que se inició el nuevo proceso de democratización fue nítido. La UCR y el PJ concitaron las preferencias de 91,9% de los votos presidenciales y de 86,6% de los votos legislativos. Señalemos que, a este respecto, los resultados no fueron novedosos: desde 1916, las elecciones han consagrado presidentes radicales o peronistas. Sin embargo, en las sucesivas elecciones este patrón inicial se fue modificando paulatinamente, hasta llegar a las elecciones presidenciales de 1995, que pueden ser vistas como un punto de quiebre. En esta ocasión, el presidente justicialista Menem fue reelecto con 47,7% de los votos, en tanto el candidato de la UCR obtuvo sólo 16,4%, siendo superado por una nueva fuerza

política, el Frente para un País Solidario (Frepasso), que logró 28,2%.

### Concentración del voto (UCR+PJ)

Este cuadro muestra cómo la concentración de los votos en la UCR y el PJ fue disminuyendo con el paso de las elecciones. En el caso de las elecciones presidenciales, de 91,9% de 1983 se pasó a 67% en 1995, y en las legislativas, de 85,86% a 64,80%.

AÑO	ELECCIÓN	
	PRESIDENCIAL %	ELECCIONES LEGISLATIVAS %
1983	91,91	85,86
1985		77,80
1987		78,70
1989	79,75	72,97
1991		69,28
1993		68,90
1995	67,00	64,80

Los cambios operados en el mapa electoral dejaron al descubierto tres fenómenos. Por un lado, el debilitamiento de la UCR; por otro, el consistente apoyo al justicialismo y, por último, el crecimiento de las terceras fuerzas. Tomando en consideración las elecciones de diputados, entre 1983-1995, la UCR perdió casi 27 puntos porcentuales de los votos. El PJ, en cambio, se mantuvo en un promedio de alrededor de 40%. De este modo, triunfó en las cinco elecciones legislativas llevadas a cabo entre 1987 y 1995, generando un patrón próximo al de un sistema de partido predominante. Las terceras fuerzas pasaron de acumular 13% en 1983 a 27% en 1993. Podría agregarse, además, que los cambios revelan la diferencia existente entre el voto radical y el voto peronista. En tanto el primero

tendió a ser depositario de más votos de opinión, el segundo recogió un alto porcentaje de votos de pertenencia.

Al evaluar la dirección en la que se desplazaron los votos, los análisis electorales subrayan que dicho desplazamiento, en particular de quienes en 1983 habían votado al radicalismo, favoreció el crecimiento de terceras fuerzas, a la derecha e izquierda del espectro ideológico.<sup>(11)</sup> Este aumento tuvo, sin embargo, características muy diversas. En primer lugar se encuentra el crecimiento electoral de un grupo de partidos de base estrictamente provincial. Son los casos de, por ejemplo, el Pacto Autonomista Liberal de Corrientes, el Movimiento Popular Neuquino, el Bloquismo de San Juan, el Partido Demócrata de Mendoza, el Movimiento Popular Fuegoño o la Fuerza Republicana en Tucumán. Estos partidos lograron obtener bancas en el Congreso Nacional y alguno de ellos han sido o son mayoritarios en su provincia.

Por otro lado, están los partidos cuya suerte electoral sufre notorias fluctuaciones. El caso más interesante de subrayar es el de la Unión del Centro Democrático (Ucedé), partido conservador en lo político y neoliberal en lo económico con base en la Capital Federal. Luego de obtener 10% de los votos en 1989, descendió a 8,6% en 1991 y a 3% en 1993 y 1995. Otro caso similar es el del Movimiento por la Dignidad Nacional (Modin), cuya fuerza electoral se concentró en la provincia de Buenos Aires. Encabezado por el coronel retirado Aldo Rico, líder de la sublevación militar de los "carapintadas" en la Semana Santa de 1987, el Modin recogió 9% de los votos en 1991 para ascender a 11,8% en 1993 y caer a 1,6% en 1995. Cabe señalar

que buena parte del caudal de estas fuerzas fue absorbido por el PJ, dado el respaldo que otorgaron estos partidos al gobierno de Menem. Ninguno de los partidos mencionados es de alcance nacional y, por consiguiente, ninguno está en condiciones de disputar, en ese nivel, el predominio ejercido por el PJ y la UCR. Sin embargo, a partir de las elecciones de constituyentes de 1994, y más aun en las presidenciales y legislativas de 1995, apareció una nueva fuerza política, el Frepaso, con posibilidades de disputar el predominio de la UCR. El Frepaso la desplazó, siendo su candidato a presidente el segundo más votado, con 28,2% de los sufragios. Asimismo, de 2,5% de los votos que obtuvo para diputados en 1993 trepó a 21,2% en 1995. La presencia del Frepaso —y los posteriores desarrollos electorales— abrieron una etapa de realineamiento de los partidos y un cambio en su patrón de competencia entre 1997 y 1999.

En los orígenes del Frepaso se encuentra un grupo de diputados disidentes del PJ, el "Grupo de los Ocho", críticos del giro neoliberal que el presidente Menem imprimió a sus políticas de gobierno y portavoces de una demanda ética. Este bloque creó, a principios de los '90, el Frente Grande, una alianza que procuró capturar a las fuerzas de izquierda, con una base territorial restringida básicamente a la Capital Federal y parte de la provincia de Buenos Aires. El Frente Grande cobró vigor a partir de las elecciones legislativas de 1993 al obtener 13,6% de los votos en la Capital Federal, constituyéndose en la tercera fuerza del distrito. En sólo un año, en las elecciones de convencionales constituyentes de 1994, pasó ya a ocupar el primer lugar en el distrito, con 37,6% de los votos,

(11) Sobre este tema, véase: Carlos Adrogué, *El nuevo sistema partidario argentino*, en: Carlos H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, pp. 27-70, Buenos Aires; Nueva Visión, 1995.; Liliana De Riz, *Argentine: les élections de 1991 à 1995*, en *Problèmes d'Amérique latine*, París, 1996, pp.25-39.; Liliana De Riz y Carlos Adrogué, *Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989*, en Dieter Nohlen y Liliana De Riz (comp.), *Reforma institucional y cambio político*, pp. 237-295, Buenos Aires, CEDES-Legasa, 1991.



en tanto en el orden nacional logró sumar 12,7%. Al poco tiempo se le unió Política Abierta para la Integración Social (PAIS), partido con ramificaciones territoriales más amplias y creado por el entonces también disidente senador justicialista, José Octavio Bordón. La alianza entre ambas fuerzas dio nacimiento al Frepaso. A pesar del auspicioso comienzo del Frepaso en las elecciones presidenciales y legislativas del '95, con triunfos resonantes como el de su candidata a senadora por la Capital Federal, quien recogió 45,56% de los votos, las disidencias internas en esta fuerza heterogénea provocaron el retiro de PAIS. Sus perspectivas de perfilarse como una organización de alcance nacional se veían, así, frustradas. Sin embargo, la suma de una serie de factores convergieron sobre los líderes del Frepaso y de la UCR para impulsar otra estrategia. Entre estos factores interesa mencionar cuatro: los cambios introducidos en la Constitución reformada de 1994 en cuanto a la elección de la fórmula presidencial, ahora directa y con *ballotage*; (12) la posición electoral dominante del PJ, el creciente debilitamiento electoral de la UCR y la dispersión de las fuerzas de la oposición. Todos estos datos indicaban que el único modo de revertir el predominio del PJ era a través de la unión de las fuerzas opositoras. Fue así como poco antes de las elecciones legislativas de 1997 surgió la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza), coalición electoral entre la UCR y el Frepaso. El debut de la Alianza en las elecciones legislativas de 1997 demostró su potencial en el marco de un gobierno desgastado, tras ocho años en el poder y acosado por las críticas a las negativas consecuencias sociales y económicas

de sus políticas de reforma de mercado y los problemas de corrupción. La suma de los votos de los integrantes de la Alianza alcanzó 45,65%, 9 puntos por encima del 36,27% conseguido por el PJ. Finalmente, en las elecciones presidenciales de 1999 los candidatos de la Alianza, De la Rúa y Alvarez, obtuvieron 48,5% de los votos, superando el 38% obtenido por la fórmula justicialista. El desempeño electoral del PJ en las elecciones presidenciales de 1999 fue el más bajo de su historia desde que se presentó por primera vez a elecciones el 24 de febrero de 1946. No obstante, en las elecciones a gobernador, algunas realizadas antes de las nacionales, el justicialismo fue claro ganador. Sobre 23 conquistó 14 gobernaciones, entre las que se incluyen las tres provincias más importantes, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Por último, los resultados de las elecciones legislativas de octubre de 2001 dejaron como saldo grandes pérdidas de votos –la Alianza perdió nada menos que 4.500.000, Acción por la República (AR), un nuevo agrupamiento liderado por Domingo Cavallo, perdió casi todo el caudal que había conseguido en 1999, 1.200.000 votos, y el PJ un poco más de 660.000– y un gran ganador: el voto nulo y blanco. El sistema de partidos exhibía, así, dificultades para adecuarse a las demandas ciudadanas. ¿Qué factores pueden dar cuenta de esa limitada capacidad para facilitar la consolidación de nuevas fuerzas en el escenario político?

#### • Los límites a la consolidación de nuevas fuerzas

Sin duda, son muchas las variables que deben contemplarse a la hora de evaluar las posibilidades de consolidación de nuevas fuerzas políticas,

(12) En abril de 1994 se llevaron a cabo elecciones para integrar la Asamblea Constituyente, encargada de la reforma de la Constitución. Entre las modificaciones más notorias se encuentran las vinculadas con el cargo presidencial: se introdujo la reelección, se redujo el mandato a cuatro años y se estableció la elección directa con *ballotage*.

pero interesa detenerse en las **restricciones que coloca el sistema electoral federal a la consolidación de fuerzas políticas distintas a los dos partidos tradicionales, la UCR y el PJ.**<sup>(13)</sup>

Los cambios operados en el sistema de partidos dejan entrever que la aparición de nuevas fuerzas no es una novedad en el escenario electoral argentino posterior a 1983. Tampoco es una novedad su efímera existencia. En la trayectoria de estos partidos se puede detectar un factor en común: todos han surgido y han conseguido expandirse en las provincias más pobladas, pero no han podido avanzar sobre las provincias más chicas. Buena parte de las dificultades se encuentran en los problemas de desproporcionalidad y sesgo mayoritario del sistema electoral nacional y los sistemas electorales provinciales. En efecto, el sistema nacional para la elección de diputados, en principio de carácter proporcional por la aplicación de la fórmula D'Hont, introduce un importante nivel de desigualdad en la representación entre las provincias debido a, por lo menos, dos factores: la existencia de un requisito mínimo de 5 diputados por provincia –independientemente, entonces, de su base poblacional– y las diferentes magnitudes efectivas de los distritos (que en la Argentina coinciden con las provincias).

El resultado de estos arreglos institucionales es la sobrerrepresentación de la mayoría de las provincias chicas, a la vez que las más grandes, Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, se encuentran subrepresentadas.

En este marco, las posibilidades de que surjan y se consoliden nuevos partidos son menores dado que su expansión tropieza con la barrera que impone el funcionamiento del sistema electoral nacional en las provincias más chicas. Estas constituyen bastiones de uno de los dos partidos tradicionales, el PJ. De hecho, el poder electoral de las provincias más chicas ha constituido un problema para la UCR, pues no ha podido aspirar a otro gobierno que no sea "gobierno dividido".

En síntesis, los incentivos institucionales presentes en el sistema electoral nacional, a los que se suman los que generan los sistemas electorales provinciales, llevan a concentrar la estructura de oportunidades en las dos fuerzas políticas tradicionales, el PJ y la UCR. Este es un esquema favorable a la "cartelización", es decir, a arreglos entre los dos partidos para limitar la posibilidad de consolidación de otros.

### **Organización y funcionamiento de los partidos políticos**

En esta sección exploraremos los factores organizativos que, a nuestro juicio, favorecen comportamientos autorreferenciales por parte de la clase política y ensanchan, en consecuencia, la brecha entre ésta y las demandas de su electorado.

#### **• Las reglas internas**

A pesar de pertenecer a tradiciones y orígenes diversos, el PJ y la UCR comparten rasgos organizativos y de funcionamiento similares.

(13) Liliana De Riz, *El debate sobre la reforma electoral en Argentina*, Revista Desarrollo Económico. Buenos Aires: IDES, No.126, Vol 125, julio-set. 1992, pp.163-184. Marcelo Escolar y Ernesto Calvo, *Hacia una reforma del Sistema Electoral Argentino: Estimación y evaluación de estrategias de delimitación, asignación geográfica de escaños, sesgos mayoritarios y sesgos partidarios alternativos*, PNUD, 2001, Proy. ARG00/007, Apoyo al Programa de Reforma Política. También, Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h), *El federalismo electoral argentina*, Eudeba, Argentina, 2001.

El primer aspecto que hay que señalar es que la UCR y el PJ están organizados territorialmente, lo cual es cierto no sólo para estos dos partidos, sino también para aquellos que han buscado una implantación nacional, como el Frepaso. Esta forma de organización de los partidos es congruente con el sistema federal argentino, que territorial y electoralmente coincide con los límites provinciales. Los partidos replican en su organización interna estas divisiones para adoptar la misma estructura de autoridad que posee el sistema político en su conjunto: la nacional, la provincial y la local.

La segunda cuestión que debe ser subrayada es que estas diversas subunidades gozan de un importante grado de autonomía, en particular las organizaciones provinciales respecto de la organización nacional, dando lugar a una estructura de poder descentralizada. Los factores que la alientan son varios: las organizaciones del partido en el nivel provincial cuentan con suficiente capacidad de decisión para elegir sus propios liderazgos, mientras la dirección nacional del partido no dispone de instrumentos de intervención, salvo en circunstancias muy excepcionales; las organizaciones provinciales disponen de un marco de maniobra bastante amplio para decidir acerca de sus reglas internas, como resultado de lo cual tanto en la UCR como en el PJ se han llegado a establecer, en sus diversas jurisdicciones, muy distintas formas internas de gobierno y de toma de decisiones. (14)

Otro factor que contribuye a la autonomía de las

subunidades es el financiamiento estatal a los partidos, pues éste se vuelca mayoritariamente a las organizaciones provinciales.(15) Con respecto a las reglas que regulan la competencia interna para ocupar cargos públicos o partidarios, es de destacar el predominio de mecanismos directos de elección. Estos se contraponen a los utilizados por gran parte de los partidos europeos e incluso por el PJ hasta mediados de los '80. De tal manera, a pesar de las variaciones que pueden exhibir las organizaciones partidarias en el nivel provincial, en todos los casos el poder de decisión descansa, en última instancia, en la masa de afiliados y no en órganos colegiados. Otro aspecto que conviene subrayar es que los requisitos necesarios para presentar listas electorales no son restrictivos. Así, los costos para iniciar una carrera partidaria dentro de la organización son bajos, lo que no significa que el ascenso sea fácil.

#### • La lógica partidaria

Un hipotético líder, interesado en mantener su espacio o avanzar en su carrera política necesita contar con apoyos dentro de su partido, empujando por el distrito en el que opera. Para ello, casi siempre cuenta con la asistencia de una figura clave que en la jerga política se conoce como "**puntero**", surgido en respuesta a la necesidad de afiliar y movilizar a los afiliados para las elecciones partidarias. Es un verdadero **empresario político** que controla un territorio determinado y ofrece sus servicios a los líderes

(14) Sobre los diversos procedimientos empleados para la nominación de candidatos, véase: Miguel de Luca, Mark P. Jones y María Inés Tula, *Argentine Political Parties and their Candidate Nomination Procedures, 1983-1999*, *paper* presentado en el XXII Congreso de LASA, Miami, 16-18 de marzo, 2000.

(15) El artículo 46° de la ley Orgánica de los Partidos Políticos, Ley 23.298, establece que 80% del monto que le corresponde al partido debe distribuirse directamente a los organismos partidarios de distrito y el 20% restante a los nacionales.

EL CLIENTELISMO COMO VICIO POLÍTICO NO ES UNA PARTICULARIDAD ARGENTINA, PERO SE DESTACA POR SU MAGNITUD, LO QUE SE SUMA A LAS DISTORSIONES GENERADAS POR UN SISTEMA DE AFILIACIÓN PARTIDARIA QUE GENERA DUDAS SOBRE SU LEGITIMIDAD.

interesados. De las diversas monedas de intercambio entre líderes y punteros, una de las más usuales es la promesa de cargos, tanto en el partido como en el gobierno.<sup>(16)</sup> La combinación de organización territorial y disputa interna, alimenta el clientelismo, vicio que no es una peculiaridad argentina. El partido debe estar en condiciones de ofrecer cargos, remuneración, prebendas, honores, etcétera, a aquellos que lo integran para que sigan participando en la organización y se sujeten a sus reglas. La diferencia en el caso argentino tiene que ver con la magnitud.

Un modo indirecto de mensurar este fenómeno es analizar las **afiliaciones a los partidos políticos**. Un dato decididamente llamativo es el total de afiliados. En 1999, en un contexto en el que crecía la crítica hacia los partidos y hacia la clase política, el Ministerio del Interior registraba el extraordinario número de 8.137.809 afiliados. Téngase en cuenta que, en medio de la ola de entusiasmo cívico que acompañó el proceso de democratización en 1983, la reafiliación sumó 2.966.472 personas, de las cuales el PJ reunió 1.489.565 y la UCR 617.251, y éste fue, desde ya, un número sorprendentemente elevado. Contrastado con el padrón electoral, que sumó 24.118.320 electores, el total de 1999 da como resultado que un tercio de los ciudadanos está afiliado a un partido político. Por último, para tener alguna referencia comparativa con partidos de masa, el Partido Laborista inglés cuenta hoy con alrededor de 400 mil afiliados individuales y el Partido Socialista Español con 190 mil. Nadie, ni los políticos ni los funcionarios de gobierno, pone en duda que se trata de una ficción y una prueba contundente es que en

algunos distritos el voto por el partido resultó ser igual o menor que el número de afiliados. Tomemos sólo un par de ejemplos: en 1993, en San Juan, la UCR, con 33.473 afiliados obtuvo 32.618 votos; en Salta la relación fue de 59.842 afiliados y 59.456 votos; el PJ, a su vez, en el Chaco, en 1993, obtuvo 144.860 votos con 160.062 afiliados, y en Santiago del Estero, 104.396 votos y 114.026 afiliados. La pregunta que se plantea es por qué se mantiene esta ficción. Entre los factores que dan cuenta de este interrogante, se destacan: a) el número de afiliados es un criterio de distribución que utilizan los partidos; b) es un recurso central para dirimir la competencia interna y c) no existen mecanismos adecuados de control. Veamos cada uno de ellos.

Los partidos toman el número de afiliados como criterio para fijar la base de representación de sus órganos colegiados. La base territorial de poder está vinculada, pues, con el número de afiliados; de allí, entonces, el incentivo a sumar más afiliados. En segundo lugar, el manejo de las "**fichas**" de los afiliados es relevante cuando los líderes deciden evitar la competencia interna y se ponen de acuerdo para presentar una única lista de candidatos. Entonces, aunque las listas no sean producto de la competencia sino de acuerdos de cúpula, el lugar que ocupan los candidatos en la lista responde también, si bien no exclusivamente, a la capacidad de movilizar afiliados. Así, las "**fichas**" que se supone respaldan a los líderes sirven de moneda de intercambio en el momento de decidir nombres y conformar las coaliciones en el interior del partido. Nuevamente, el aliciente es sumar afiliados. Por último, el trámite de afiliación está a cargo

(16) La importancia de los cargos partidarios puede ilustrarse con el caso del PJ de la provincia de Salta: entre titulares y suplentes, la Carta Orgánica del partido provee nada menos que de 1068 cargos a distribuir.

de los propios partidos y no se realiza en dependencias judiciales, mientras que el control de autenticidad de las afiliaciones sí está en manos de los tribunales electorales. Este desdoblamiento no sólo dificulta la tarea de control sino que, desde el punto de vista administrativo, la convierte en algo sumamente oneroso.

Admitiendo que los mecanismos de control son inoperantes y que ello abulta las cifras, llama de todos modos la atención que entre 1983 y 1999 hubo quienes se tomaron la molestia de presentar fichas. En ese período el total de afiliados se incrementó en 270%. Las razones pueden ser varias, pero todas dan cuenta de una hiperactividad en el mercado electoral partidario, ya sea movido por el ingreso de más punteros o porque se producen movimientos en los portafolios, esto es, un puntero pasa sus servicios a otro partido, llevándose consigo las fichas que controla, sin darlas de baja en el partido que abandona. Sea como fuere, esta hiperactividad implica que los líderes deben contar con más recursos para distribuir si es que buscan conservar o aumentar apoyo. Los cargos en el Estado se convierten, así, en una fuente de subsistencia de gran importancia. Sobre este último punto se ha puesto precisamente de relieve la importancia del sector público como ámbito privilegiado para la generación de empleo y como soporte central para los gastos corrientes de la actividad política. Esta dinámica partidaria, de base territorial y que gira en torno del esfuerzo electoral, se ve exacerbada, además, por la cantidad y frecuencia de comicios. En efecto, hay elecciones nacionales cada dos años y luego están las elecciones provinciales y municipales que no siempre coinciden.

#### • El partido en cuanto organización

Teniendo en cuenta los factores que convergen sobre la dinámica partidaria que hemos descrito, los partidos adquieren las siguientes características:

##### *Poder internamente fragmentado*

La organización territorial de los partidos favorece la fragmentación del poder. Este rasgo se ve reforzado por el hecho de que las diferencias internas sólo ocasionalmente se plantean en términos ideológicos o programáticos. Dado que a menudo no existe un principio que reagrupe a las distintas corrientes, el eje motriz de los alineamientos lo proveen los líderes partidarios. El personalismo se convierte en la principal línea divisoria, al tiempo que la unidad territorial más amplia que puede controlar un líder es la provincia.

##### *Dispersión de recursos*

Los aspirantes a cargos electivos procuran reunir recursos propios para mejorar sus perspectivas electorales a partir del control de su base territorial. Una de las evidencias se encuentra, por ejemplo, en la proliferación de fundaciones que responden a distintos dirigentes o en los débiles canales de comunicación del partido que son reemplazados por las múltiples declaraciones individuales de los dirigentes.

##### *Dirigentes - funcionarios*

El principio de legitimidad básico para aspirar a cargos en el partido es el triunfo en las urnas. Por esta razón, los que ocupan puestos directivos en el partido son, centralmente, funcionarios electos. La fortaleza de estos liderazgos está estrechamente vinculada con los cargos ejecutivos

de gobierno y, en menor medida legislativos, tanto en el nivel nacional como provincial. La razón es simple, los cargos, en particular los ejecutivos, arriman recursos del Estado, clientelares, de patronazgo y logísticos para consolidar la coalición de apoyo. No casualmente, la mayoría de las constituciones provinciales –18 en total– y la nacional, fueron modificadas para introducir la cláusula de la reelección.

#### *Liderazgo nacional débil y dependiente del ciclo electoral*

El liderazgo nacional descansa en una coalición de dirigentes provinciales y locales. Los recursos propios que posee son escasos, razón por la cual su fortaleza está vinculada con el éxito en las elecciones presidenciales. De ahí que su situación cambie de acuerdo con la posición que ocupe el partido, esto es, en el gobierno o en la oposición. Cuando el partido está en el gobierno, el liderazgo tiende a ser más fuerte gracias a los recursos estatales que están a su disposición. En cambio, cuando está en la oposición, la estructura descentralizada del partido promueve liderazgos nacionales débiles. A ello concurren dos factores. En primer lugar, porque no descansa en un triunfo electoral como factor de cohesión y es, por lo tanto, rápidamente desafiado por los liderazgos alternativos. En segundo lugar, porque son escasos los recursos que maneja ya que los recursos financieros del partido, que son de origen público, se distribuyen entre las organizaciones partidarias

provinciales. En términos generales, los liderazgos más fuertes se encuentran en las organizaciones provinciales.

#### *Carácter contingente y cambiante de los alineamientos internos*

Dado que la competencia es, fundamentalmente, una disputa por cargos y no por programas, las coaliciones internas se forman según las expectativas de éxito electoral que los aspirantes albergan y, a su vez, cambian, de acuerdo con el número de votos obtenidos. Una prueba de la ausencia de diferencias ideológicas, ya no sólo en el interior de los partidos sino entre los principales partidos, se encuentra en el hecho de que éstos han tomado la insólita decisión de que el Estado se haga cargo de la capacitación de los cuadros partidarios.<sup>(17)</sup>

#### • **El partido en el gobierno**

La lógica partidaria se traslada también a la esfera del gobierno, y en la arena parlamentaria se despliega con mayor nitidez. La estructura de autoridad de los bloques parlamentarios, la integración de las comisiones, la tasa de reelección de los legisladores y el cuerpo de asesores constituyen ámbitos donde esto puede ser observado. Vista la fragmentación interna que caracteriza a los partidos, el mantenimiento de la unidad es uno de las principales desafíos. El esquema organizativo destinado a cobijar a las autoridades del partido en el Congreso se convierte en un instrumento al servicio de la búsqueda del equilibrio partidario. Así, para hacer frente

(17) En 1995, interpretando el mandato de la Constitución reformada en 1994 que dispone que el Estado contribuye "al sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos y de la capacitación de sus dirigentes", se crearon nada menos que dos instituciones, la Escuela de Gobierno y el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos. La declaración de propósitos de ambas instituciones es bastante similar: "elevar la capacidad profesional de los políticos y la calidad del accionar de los partidos políticos a los que pertenecen" (Escuela de Gobierno) o "capacitar a la dirigencia de los partidos políticos y organizaciones sociales" (INCAP).

a cambios en las relaciones de poder internas, los partidos parlamentarios recurren tanto al expediente de crear nuevos cargos como de disminuir su número.

La integración de las comisiones es otro recurso que disponen los legisladores para atender las necesidades partidarias. La Cámara de Diputados comenzó con 26 comisiones en 1983 para pasar a 45 en 2001; la Cámara de Senadores de 29 en 1983, pasó a 47 en 2001.

Teniendo en cuenta la baja tasa de reelección de los legisladores,<sup>(18)</sup> como veremos, difícilmente el aumento en el número de comisiones responda, por ejemplo, a la necesidad de generar mayor *expertise* y profesionalización. Si bien esto puede observarse en ciertas comisiones, el criterio que preside su integración es fundamentalmente distributivo, dirigido a satisfacer las demandas por acceder a los recursos clientelares que plantean las distintas líneas partidarias. La organización descentralizada del proceso legislativo que supone una estructura de comisiones es funcional a las necesidades de la organización de los partidos.

En contraste con los casos de Brasil, cuyo rango de reelección es de alrededor de 43%, Chile, 59% y Estado Unidos, 83%, la tasa de reelección partidaria es baja. <sup>(19)</sup> La necesidad de los partidos de distribuir incentivos selectivos contribuye a explicar este fenómeno. Si no hubiera rotación en los cargos electivos, los relegados en el reparto tendrían razones para alejarse del partido. En cambio, la expectativa de poder ocupar algún cargo en el futuro es un acicate para seguir participando.

Por consiguiente, es parte de una regla no escrita en los partidos que todos tendrán su turno. La no reelección coadyuva a la necesidad de supervivencia de los partidos, en detrimento, por ejemplo, del desarrollo de *expertise* en el Congreso.

Esta primacía de la política partidaria se refleja también en el personal empleado en las legislaturas. Es sabido que el número de empleados en la legislatura nacional y en las legislaturas provinciales es excesivo. Es un clásico mencionar que la Biblioteca del Congreso de la Nación cuenta con 1200 empleados o que el gasto de la legislatura en la provincia de Formosa en 2001 representó el 8,46% de su presupuesto. Es *vox populi*, también, que muchos de estos cargos se cubren con parientes y amigos. Se trata de una muestra más de mecanismos de creación y mantenimiento de clientelas políticas que también están presentes en el cuerpo de asesores. En el Congreso Nacional, por ejemplo, se reconocen tres categorías de asesores: el asesor privado, que cumple funciones a las órdenes de un legislador, el asesor de bloque, que está al servicio del partido, y el asesor de comisión. El nivel educativo de este cuerpo de asesores es menor al de los diputados y senadores a los que supuestamente deberían asistir. En un trabajo sobre el perfil educativo de los legisladores, **Andrea Gastrón** señala que mientras el perfil promedio de diputados y senadores se identifica con el nivel universitario incompleto, en el caso de los asesores de diputados alcanza el nivel secundario y en el de senadores, el nivel

(18) En promedio, entre 1985 y 1997 sólo 16,6% de los diputados fueron reelectos en forma inmediata.

(19) Mark P. Jones, Sebastián Saiegh, Tomás Spiller y Mariano Tomassi, *Professional Politicians-Amateur Legislators. The Argentine Congress in the 20th Century*, Paper presentado en: *Annual Conference of the International Society of New Institutional Economics*, Tübingen, Alemania, september 22-24, 2000.

(20) Andrea L. Gastrón, Dime quién eres...¡y te diré con quién andas! Un perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina, Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Córdoba, 2001.

terciario.(20) A esto se agrega que la suerte de este cuerpo de asesores está ligada a la fortuna política de los legisladores: los asesores privados terminan sus actividades cuando el legislador concluye su mandato, los asesores de bloque cuando el número de integrantes del bloque disminuye y los asesores de comisión cuando las autoridades de la comisión finalizan su mandato.

De todos modos, no está claro que estas reglas se cumplan al pie de la letra y muchos conservan el cargo sin cumplir con las funciones, dando nacimiento a una categoría que en la jerga se conoce como "ñoquis": sólo aparecen a fin de mes para cobrar. El análisis de las fortalezas y debilidades de los partidos políticos completa la imagen que los partidos políticos argentinos arrojan a la sociedad:

#### Análisis FODA de partidos políticos argentinos

<p style="text-align: center;"><b>FORTALEZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IMPRESCINDIBLES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.</li> <li>• IMPLANTACIÓN NACIONAL.</li> <li>• CAPACIDAD PARA ORGANIZAR LA COMPETENCIA ELECTORAL.</li> <li>• CONCIENCIA DE LA ACTUAL CRISIS DE REPRESENTACIÓN.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CONTINUIDAD DE LAS REGLAS DE JUEGO DEMOCRÁTICAS.</li> <li>• INEXISTENCIA DE FUERTES TENDENCIAS ANTISISTEMA.</li> <li>• PERCEPCIÓN EN LA SOCIEDAD DE LA POSIBILIDAD DE CAMBIOS.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>DEBILIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• AUSENCIA DE PERFILES PROGRAMÁTICOS E IDEOLÓGICOS DEFINIDOS.</li> <li>• CONSERVADURISMO Y PASIVIDAD.</li> <li>• COMPORTAMIENTOS AUTORREFERENCIALES.</li> <li>• PREDOMINIO DE INCENTIVOS SELECTIVOS.</li> <li>• SUPERVIVENCIA ORGANIZATIVA DEPENDIENTE DE LOS RECURSOS ESTATALES.</li> <li>• CARTELIZACIÓN.</li> <li>• CORRUPCIÓN.</li> <li>• FRAGMENTACIÓN INTERNA DEL PODER.</li> <li>• DISPERSIÓN DE RECURSOS.</li> <li>• PATRONAZGO Y CLIENTELISMO.</li> <li>• DIFICULTAD PARA FIJAR LA AGENDA.</li> <li>• ESCASA CAPACITACIÓN.</li> <li>• DIFICULTAD PARA ENCARAR UN PROCESO DE AUTOTRANSFORMACIÓN.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>AMENAZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DETERIORO DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA.</li> <li>• PÉRDIDA DE LA LEGITIMIDAD DE LOS PARTIDOS EN LA SOCIEDAD.</li> <li>• CANALIZACIÓN DE LAS DEMANDAS POR FUERA DE LOS PARTIDOS.</li> </ul>





La investigación realizada muestra que el sistema de partidos tal cual, opera hoy en día, con tipo de organización y funcionamiento, contribuye a la **crisis de representación argentina en su doble relación, partido-sociedad y partido-gobierno**. Adicionalmente, cabe señalar algunos resultados que son paradójicos desde la perspectiva de las cuestiones que dominan los debates contemporáneos sobre la clase política. El primero de ellos concierne a quienes critican la situación actual y proponen nuevos mecanismos para promover el mayor acercamiento entre representantes y representados.

A la luz de lo que hemos visto, los principales partidos poseen una fuerte presencia territorial, diríase capilar, y, además, sus diversas subunidades son relativamente autónomas. Estas dos características deberían generar un contacto más estrecho de los partidos con sus bases, facilitando una mayor familiarización de los responsables políticos con los problemas de los ciudadanos del territorio sobre el que actúan.

El debilitamiento del vínculo de representación provocado por la distancia entre representante y representado no constituiría aquí un problema. Sucede, sin embargo, que este esquema, trasladado a la función de gobierno, produce tendencias centrífugas y con ellas un exceso de jugadores con poder de veto.

Los partidos pasan a ser "confederaciones", "coordinadoras de comarca" que dificultan la cohesión de los liderazgos nacionales y, por lo tanto, la capacidad de decisión una vez en el

gobierno, en otras palabras, dificultan la gestión eficiente de los intereses sociales que representan.

Hay otra consecuencia de este estrecho contacto del político con su base de apoyo: el **cliente-lismo**. Este es, sin duda, un rasgo que afecta la decisión e implementación de las políticas pues conspira contra la existencia en el aparato estatal de suficiente personal idóneo para llevarlas adelante. Es un dato bien conocido que la distribución de muchos de los cargos en el vértice del gobierno no se cubren por criterios de idoneidad sino por el trabajo electoral desarrollado o para mantener el equilibrio entre las líneas internas de los partidos.

También este análisis tiene algo que decir con relación a aquellos argumentos que critican la llamada **lista sábana**. Con este término se alude al hecho de que la boleta electoral contiene numerosos candidatos sobre los que resulta imposible tener información.

Los electores tienen, además, que atenerse a lo que les ofrecen los partidos, que monopolizan la confección de la lista. En verdad, la crítica a la lista sábana parte de una generalización que no se sostiene empíricamente. Este es un problema que afecta a lo sumo a dos distritos en el país, la provincia de Buenos Aires, donde se eligen 35 legisladores, y la ciudad de Buenos Aires, con 12 legisladores.

Los 22 distritos restantes envían menos legisladores, lo cual no se compadece con las dificultades asociadas a la lista sábana. Más

criticable es lo que esta perspectiva parece suponer, i.e. que los únicos que gobiernan son los diputados y que su forma de elección es responsable del problema de representación.

¿Y los senadores? Estos se elegían en forma indirecta, dos senadores por provincia, y en la actualidad se eligen tres senadores en forma directa. En este caso, la personalización del voto resulta clarísima. Y precisamente aquí, donde no prevalecen los efectos negativos de la lista sábana, hemos identificado uno de los problemas claves de la representación en la Argentina, producto de la desproporcionalidad del sistema electoral nacional y de los sistemas electorales provinciales.

Finalmente, los resultados de este análisis también son paradójicos respecto de la democracia interna en los partidos. No cabe duda de que la democracia interna es valiosa. Sin embargo, la frecuencia con la que ocurren las elecciones está lejos de traer aparejados sólo efectos positivos. Recordemos lo dicho a propósito de la manipulación de las afiliaciones.

De hecho, la práctica de la disputa interna desemboca las más de las veces en internismo, esto es, en políticos cuyas energías se vuelcan básicamente a la supervivencia dentro de las jerarquías partidarias.

La gestión de gobierno no es debidamente atendida y esto se agrava porque la competencia interna no responde a líneas ideológicas. No existen, por ende, incentivos para elaborar políticas –esto queda en manos de los

candidatos presidenciales y sus equipos personales– y sí para dispersar esfuerzos en la búsqueda de una mejor posición en la organización partidaria.

De este modo, las demandas sociales pasan a un segundo plano en la agenda de los políticos.

Estos son factores que llevan a que la clase política deje de ser vista como democrática, no porque no haya sido elegida democráticamente, sino porque a la hora del ejercicio de la representación, el *demos*, es decir la ciudadanía, no figura en el centro de sus preocupaciones.

# LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA

Por elementales razones de responsabilidad intelectual, este documento jamás podría ofrecer imágenes artificialmente optimistas con el vano propósito de no acentuar la preocupación de los ciudadanos. Nada de ello. En el cierre de las presentes páginas es preciso poner énfasis en una verdad que no por conocida es menos importante y oportuna: **la situación de la Argentina es extremadamente grave y la superación de sus principales problemas no será fácil ni, tampoco, estará exenta de nuevas y serias dificultades.** Las investigaciones y los análisis llevados a cabo a lo largo de más de un año de trabajo lo señalan de manera inequívoca y es algo que, por lo demás, está en el núcleo del sentido común de la población. Pero no es ese conjunto de certezas duras el único ni el mayor saldo de este trabajo. También, al sumergirnos en el estudio del colapso argentino hemos ido construyendo una serie de puntos de vista que pueden iluminar un posible recorrido hacia una nueva realidad que permita ir dejando atrás el actual clima de pesadilla social. Claro que no se trata de haber descubierto una senda milagrosa, una suerte de atajo cierto hacia el éxito; antes bien, estamos refiriéndonos a ideas que aparecen como desafíos ineludibles para la reconstrucción de una política democrática. Estos desafíos creemos que pueden constituirse en una de las claves de análisis y acción que acaso ayuden a movilizar las mejores energías de nuestra sociedad en esta dramática coyuntura.

## • Crisis económica

Es impensable abordar las demandas de la crisis político-institucional de la Argentina sin solucionar, en la misma operación, los problemas

básicos de la recesión, fundamentalmente los que determinan el cuadro de desempleo, injusticia social y exclusión que sufren las grandes mayorías. El deterioro de las instituciones políticas y la crisis de representación reconocen causas propias de gravedad inexcusable, pero ese cuadro sólo puede ser valorado en su exacta dimensión si es analizado en el contexto catastrófico que impone una recesión que lleva casi cinco años.

## • Crisis de toda la dirigencia

El cuestionamiento ciudadano a los dirigentes y partidos políticos que caracteriza a la actual situación es, en realidad, parte del rechazo general que despierta el conjunto de la dirigencia, en todos los ámbitos y sectores. En rigor, la crisis de la representación es completa y entre sus núcleos coloca la ineficacia, la impunidad, la corrupción y la insensibilidad frente a las expectativas públicas. En este sentido, los dirigentes y los partidos políticos no son los responsables exclusivos del clima general de descrédito, lo cual no reduce el nivel de sus falencias sino que los coloca en el marco adecuado, estableciendo su cambio como parte de un cambio mayor, que necesariamente habrá de ser abarcativo también de otros sectores de la elite dirigente.

## • Final de época y transición

Las características, extensión y profundidad de la crisis de la Argentina comprende el cuestionamiento general de instituciones, actores y valores y no parece admitir una vía de solución a través de la simple recomposición de lo existente. De tal manera, puede hablarse con mayor propiedad de final de época,

ubicando a la presente etapa como una transición, como un pasaje entre un presente de crisis generalizada y un deseable futuro de paulatina construcción de algunas bases económicas, institucionales y culturales de un nuevo y productivo escenario social. Y esto no consiste en una mera declaración de buenos deseos, pues se apoya en la relativamente alta expectativa –dada la gravedad de la situación actual– de un futuro mejor existente en la sociedad.

- **Cambio en paz**

Una consigna fundamental de esta etapa es que los cambios deben alcanzar la profundidad necesaria como para remover las bases que sostienen la actual situación de crisis y abrir el espacio para las grandes transformaciones que demanda la ciudadanía. Sin embargo, ese proceso de transformaciones tiene también un requisito ineludible: que ese camino sea transitado protegiendo y consolidando los vínculos de tolerancia y respeto, dándole un sesgo civilizado a los reclamos colectivos de progreso, justicia y equidad. Sin perjuicio de los serios episodios de violencia presentes en episodios de protesta social de los últimos meses, una apreciación global del fenómeno permite afirmar que ese proceso está lejos de promover la violencia como el camino para la obtención de las demandas sociales.

- **Proteger los procedimientos constitucionales**

Este espíritu de cambios puede desplegarse en su mayor nivel de creatividad si integra como una precondition forzosa el respeto

por la legalidad democrática. La sustentabilidad de los cambios dependerá, en buena medida, de ese cuidado por los procedimientos, pues lo contrario no haría más que acentuar los problemas hasta niveles difíciles de imaginar. La experiencia argentina en ese plano es tan lamentable como demostrativa de que toda ruptura constitucional da lugar a una crisis mayor y más grave de la que supuestamente se propone solucionar. Y en ese sentido es importante destacar el elevado índice de apoyo al sistema democrático que manifiesta la sociedad argentina, aun después de las crisis institucionales disparadas a partir de diciembre de 2001.

- **Movilización y confianza**

Si bien el clima de desencanto político y descreimiento hacia el conjunto de la dirigencia podría hacer suponer que la sociedad no está dispuesta a comprometerse en la búsqueda de las transformaciones que reclama, las diversas investigaciones realizadas confirman que los ciudadanos han crecido significativamente en su nivel de participación en las movilizaciones y manifestaciones públicas de los últimos tiempos, especialmente luego de las elecciones de octubre de 2001. En el mismo fenómeno se advierte que también se ha incrementado el índice de confianza en las personas y en las posibilidades de que la situación mejore, todo lo cual abre una expectativa positiva sobre el desenvolvimiento del actual proceso de protestas y demandas de cambio. Así, la búsqueda de una superación en la calidad de la representación deberá integrar todo ello como un componente de renovación ineludible.

### Qué sería más útil para que la gente sea escuchada y tenida en cuenta por los dirigentes

**Pregunta:** “En su opinión, ¿qué sería lo más útil para que la gente como usted sea escuchada y tenida en cuenta por los dirigentes: manifestarse en cacerolazos, piquetes y marchas o participar en partidos políticos?”

	FEB. 02
MANIFESTARSE EN CACEROLAZOS, PIQUETES Y MARCHAS	43%
PARTICIPAR EN PARTIDOS	24%
AMBAS (VOLUNTARIA)	9%
NINGUNA (VOLUNTARIA)	13%
NS	10%
NC	2%

Fuente: Gallup Argentina

### • Independencia entre gestión de gobierno y acción política

Una de las causas centrales de las críticas ciudadanas a los partidos políticos es la ineficacia, es decir, las fallas en la gestión de gobierno, que una y otra vez decepcionan las expectativas y necesidades de los mandantes. La lógica irrefutable de ese juicio muchas veces da lugar a un peligroso equívoco, atribuyendo como misión fundamental –y, de hecho, exclusiva– de los partidos solucionar problemas. En realidad, la responsabilidad de éstos es más amplia y compleja que el desempeño gubernamental, incorporando en primer lugar su competencia protagónica en el señalamiento y planteo de los problemas de la sociedad. El debido esclarecimiento de este fenómeno aliviaría de cargas excesivas al sistema político y permitiría delimitar y ajustar obligaciones institucionales específicas.

### • Renovación del sistema de partidos

Aun en medio de la tormentosa relación entre ciudadanía y partidos, parecería ser ampliamente aceptada la necesidad de la existencia de éstos e, inclusive, la posibilidad de su modificación, adaptándolos a los requerimientos actuales de la sociedad. Sin embargo, sería muy grave que ello pudiera dar lugar a miradas concesivas sobre los partidos. Está claro que constituyen entidades fundamentales e irremplazables del sistema democrático y en tal sentido son acreedores del máximo cuidado institucional, pero está igualmente claro que el actual nivel de descrédito no es una conclusión arbitraria, ya que su actuación concreta ha dado muestras de profundos vicios que deben ser erradicados como condición para su rehabilitación en la consideración pública. Sin partidos no habrá régimen democrático, es verdad, pero tampoco éste podrá existir sin una profunda e imposterable renovación del sistema de partidos.

### • Organización federal y gobernabilidad

La mezcla confusa de presidencialismo, parlamentarismo y federación de gobernadores que incide en el sistema electoral y de organización institucional de la Argentina plantea un serio conflicto para la gobernabilidad. Así, la elección presidencial, con voto directo y distrito único, implica su definición en la densidad poblacional de la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, mientras que la elección de legisladores a nivel nacional, con la sobrerrepresentación de las provincias y la presencia paritaria de las provincias en el Senado, neutraliza la capacidad de decisión del Poder Ejecutivo, condicionándolo a negociaciones

permanentes que no siempre son planteadas de manera clara y directa. Por otro lado, el paulatino rediseño del mapa de partidos plantea como camino electoral ineludible la construcción de coaliciones que permitan integrar mayorías suficientes para el triunfo. Con todo ello, en la combinación de ambos elementos la gobernabilidad del país exige el despliegue de un doble juego de alianzas y coaliciones: uno, básicamente con sustento en las áreas metropolitanas, para ganar elecciones, y otro, múltiple, con distintas fuerzas provinciales, para garantizar la sustentabilidad del gobierno. Estas preocupaciones no pueden estar ausentes de las necesarias modificaciones de la legislación y de los regímenes sobre los que se sostienen condicionamientos tan rígidos del funcionamiento institucional.

- **Estado activo**

El vendaval de ideas neoliberales descargado en las décadas del 80 y del 90 produjo como uno de los mayores equívocos la idea de que la reducción del Estado a su mínima expresión constituía la garantía de la eficacia en la

modernización y protección del erario público. La experiencia –particularmente en la Argentina– es un categórico desmentido: sin la existencia de un Estado activo la convivencia social queda sujeta a las leyes del mercado, y los eventuales progresos que registre el proceso de modernización tienen el costo de graves problemas económicos, sociales y políticos, en perjuicio directo de las capas más desfavorecidas. Y ello sólo puede ser atendido reservando para el Estado un núcleo de herramientas de control, compensación y promoción de políticas que atempere las consecuencias más negativas del fenómeno y evite la profundización de las inequidades. En esta línea se manifiesta la abrumadora mayoría de las personas consultadas, al demandar prioritariamente de las autoridades la defensa de sus condiciones de vida.

No hay dudas de que la reafirmación de la democracia en la Argentina alude tanto a los aspectos de procedimiento cuanto a los contenidos de mayor equidad en la distribución de la riqueza socialmente producida.

#### **UN SEÑALAMIENTO CLARO Y PRECISO QUE ILUMINA EL CAMINO A SEGUIR**

*"Tan importante es subrayar la necesidad de democracia como salvaguardar las condiciones y las circunstancias que garantizan el alcance del proceso democrático. Con todo lo valiosa que es la democracia como principal fuente de oportunidades sociales (reconocimiento que puede exigir una ardorosa defensa), también es necesario analizar las formas y los medios para que funcione bien, realizar su potencial. El logro de la justicia social depende no sólo de las formas institucionales (incluidas las normas y reglas democráticas), sino también de que éstas se pongan verdaderamente en práctica" ( Amartya Sen, Desarrollo y libertad, Planeta, Buenos Aires, 2000).*

### 1. Percepción de la dirigencia política

La percepción de la dirigencia política respecto de la crisis que atraviesa su relación con la sociedad argentina fue registrada sobre la base de **42 entrevistas** realizadas entre los meses de julio y septiembre de 2001 con diputados y senadores, funcionarios ejecutivos, dirigentes partidarios territoriales y cuadros vinculados de diferente manera a la capacitación dentro de los partidos.<sup>(21)</sup> Tras la caída del gobierno de Fernando De la Rúa, se llevaron a cabo encuentros complementarios, destinados a percibir el impacto de la nueva situación.

El contexto temporal en el que se desarrollaron los encuentros –los tres meses anteriores a las elecciones legislativas de octubre, un hito decisivo de la crisis política que estalló en diciembre y se proyecta hasta hoy– afecta profundamente el clima de ideas y estados de ánimo que en ellos predomina. Así, la prolongada crisis de la política argentina puede ser percibida desde lo que puede considerarse su instante resolutorio.

A la vista de los acontecimientos posteriores, cabe la pregunta sobre hasta qué punto la dirigencia política era consciente del grado de desafección y rechazo ciudadano respecto de su desempeño. Sobre la base de este conjunto de entrevistas podría decirse que los políticos no fueron sorprendidos por los acontecimientos. Si hay un rasgo que caracteriza

a la mayoría abrumadora de las opiniones recogidas es su llamativo ajuste con la percepción ciudadana respecto de la política que recogían los sondeos de opinión paralelamente desarrollados por el Informe. La agenda del disconformismo ciudadano –la mala gestión gubernamental, los privilegios de los políticos, la oscuridad del financiamiento de los partidos, la desdiferenciación entre ellos– aparece curiosamente compartida y acompañada por buena parte de los entrevistados. **La existencia y profundidad de la crisis de representación política aparece como sentido común en la Argentina.**

De tal modo, no es la ignorancia de la brecha que los separa del resto de la sociedad el dato central de la autopercepción de los políticos. En cambio, **la renuncia a asumir una función orientadora y articuladora de la agenda pública aparece como una de las cifras definitorias de su debilidad.** *Los actores del drama político, expuestos como están al juicio cotidiano de la ciudadanía, reproducido y amplificado por los medios de comunicación, aparentemente carecen de estrategias dirigidas a recuperar todo papel ordenador del debate público: resignados o críticos, parecen aceptar el lugar en que han quedado colocados.*

La conciencia generalizada de la crisis de su relación con la sociedad que mostraron los dirigentes entrevistados –lógicamente agudizada por los acontecimientos posteriores

(21) Jefe de bloque de diputados nacionales, dirigente partidario cercano al núcleo decisor en la gestión De la Rúa y ex ministro en la gestión Alfonsín, Diputado nacional y ex gobernador provincial, dirigente partidario del municipio de Avellaneda, diputado nacional y funcionario durante la gestión Menem, dirigente partidario del municipio de Almirante Brown, ministro durante parte de la gestión De la Rúa y dirigente partidario de la provincia de Buenos Aires, diputado nacional y autoridad de la Cámara, dirigente partidario de la provincia de Buenos Aires, dirigente partidario de Carlos Casares, funcionario nacional en la gestión De la Rúa y ministro en la gestión Menem, diputado nacional y ministro en la gestión Alfonsín, Senador nacional, ministro en la gestión Menem, intendente de un municipio del Conurbano bonaerense, diputado nacional, ministro durante parte de la gestión De la Rúa, diputado nacional, ministro durante parte de la gestión De la Rúa, ministra durante parte de la gestión De la Rúa, dirigente partidario de Capital Federal, presidente de Fundación principal de un partido político, director de



a la caída del gobierno, según pudimos comprobar en un ciclo más restringido de encuentros realizados en febrero de 2002— es una base importante para iniciar un diálogo en dirección a reformas profundas. La experiencia viene mostrando que una actitud de pasividad resignada frente al agravamiento de este aislamiento de la dirigencia política puede tener consecuencias gravísimas para éstas y para el conjunto del sistema democrático. Los dirigentes están obligados a reconocer que si los partidos políticos no cambian con la celeridad que requiere la crisis van hacia una implosión colectiva.

Por otro lado, está lo que muestran nuestros sondeos de opinión. El repudio mayoritario al funcionamiento actual de los partidos va acompañado por el hecho de que 75% de los encuestados sostienen que es posible cambiarlos y mejorarlos. Sobre esta base es aconsejable reinterpretar la demanda ciudadana: no es menos política lo que necesita la sociedad argentina sino mejor política.

Al mismo tiempo, el proceso de entrevistas sugiere que ese reconocimiento de la crisis de su relación con la ciudadanía no se traduce en una valoración de las posibilidades que tienen las iniciativas de reforma. La crítica al acorralamiento de la política por los imperativos funcionales de la economía —y su pérdida de centralidad en las condiciones del mundo globalizado— se ven paradójicamente

acompañadas por una pasiva resignación a ese estado de cosas, que se expresa en la percepción de que solamente un cambio económico-social puede permitir la recuperación de la política. La reforma institucional de la política —cuya necesidad parece ser, así y todo, reconocida— podría ser el impulso de una recuperación para la política de un lugar activo en el diseño de las transformaciones que la grave crisis nacional esta requiriendo.

Una formulación extremadamente apretada de la orientación que puede ser aconsejada —a la luz de los propios testimonios políticos recogidos— es separar a los partidos del Estado y acercarlos a la sociedad. Bajo la óptica de esa fórmula es posible pensar un vasto abanico de reformas que abarquen modos de financiación, régimen electoral, democracia interna de los partidos, reforma parlamentaria y capacitación del personal político que apunten a recuperar para los partidos su función irremplazable de organizadores de la vida política en una democracia representativa.

## 2. Opinión de las elites

La crisis por la que atraviesa la Argentina suele ser vista, sobre todo, como un fenómeno cuyo protagonista exclusivo es la clase política. Esta percepción se debe, fundamentalmente, a que este actor opera en el nivel más visible y estructurado del proceso político, como lo es el escenario de toma de decisiones dentro

una Oficina adjunta al Poder Ejecutivo, ministro durante una parte de la gestión De la Rúa, alto funcionario de ministerio de Economía en la gestión De la Rúa, funcionario Ministerio del Interior, funcionaria de Escuela de Gobierno (dependiente de Jefatura de Gabinete), funcionaria de INCAP dependiente del Ministerio del Interior, director de Fundación partidaria, director de Fundación partidaria, dirigente de Fundación partidaria, dirigente de Fundación partidaria, dirigente de Fundación partidaria, administrador de una escuela de cuadros partidaria, dirigente intermedio partidario, alumno de Escuela de Gobierno, dirigente intermedio partidario, alumno de Escuela de Gobierno, dirigente intermedio partidario, alumno de Escuela de Gobierno, dirigente intermedio partidario, alumno de Escuela de Gobierno, dirigente intermedio partidario, alumno de Escuela de Gobierno.

del aparato estatal, nivel que, simultáneamente, es el más publicitado por los medios de comunicación e implicado allí donde el ciudadano es llamado a actuar con arreglo a su papel político, típicamente como votante. Sin embargo, en situaciones extremas como la que vivimos, la responsabilidad difícilmente pueda recaer en un único protagonista, pues en todo proceso político existe un segundo nivel, menos visible, donde se genera, distribuye y utiliza poder político. En tal sentido, el espacio para posibles decisiones de la clase política está determinado por la matriz de poder social, en virtud de la cual clases, actores colectivos y otras categorías sociales tienen mayores oportunidades de configurar la realidad, abriendo o cerrando la agenda política.<sup>(22)</sup>

En períodos calificados como de “política normal”, los actores que se desenvuelven en ese segundo nivel raramente llegan a ser percibidos por la ciudadanía como figuras o instancias preponderantes del curso de los hechos públicos. Pero la crisis actual tiene tal magnitud que estos actores no sólo han cobrado plena visibilidad sino que además son señalados como corresponsables de la situación. Las encuestas realizadas por este Informe en octubre de 2001 y febrero de 2002 revelan que, mientras 25% de los consultados afirma que “*los responsables de esta crisis son los políticos*”, 72% sostiene que “*los responsables pertenecen a toda la clase dirigente, que además de los políticos incluye a los banqueros, los sindicalistas, los empresarios y los jueces, entre otros*”.

Consideramos de gran interés relevar las opiniones de sus exponentes más notorios y con ese objetivo se llevaron a cabo consultas entre representantes de sectores claves de la dirigencia social y formadores de opinión, teniendo en cuenta tres ejes básicos: a) la evaluación de la crisis de la política; b) propuestas para encontrar una salida; c) el sector ante la crisis. <sup>(23)</sup> A modo de conclusiones se puede apreciar que:

a) Aunque la crisis aparece como un fenómeno complejo, los entrevistados coinciden en colocar a la política –como actividad y como espacio colectivo de construcción de consensos– en el lugar central. El proceso político es visualizado por estos actores como el ámbito de competencia exclusivo de la clase política y no como aquel que, implica al menos dos niveles importantes: el de la clase política y el nivel de la matriz política constituida por clases sociales, actores colectivos y otros. Es por ello que en esta percepción de lo político surge una visión paradójica de la solución de la crisis: mientras se señala a la dirigencia política como el problema central, se demanda que sea ella la que encuentre una salida.

b) La crisis es significada como una oportunidad para el cambio de la política y debe ser instrumentada por la clase política. Percibida también como una oportunidad de cambio a nivel sectorial, la crisis no tiene en este plano la centralidad ni la prioridad que tiene en el plano de la política.

c) La diversidad de escenarios factibles para

(22) Estos dos niveles del proceso político han sido tomados de Claus Offe. El autor diferencia además un tercer nivel, debajo de la matriz social (segundo nivel), donde se desarrolla la lucha por la redistribución del poder social que determina cambios en el peso relativo de los actores para configurar la agenda política, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, Alianza Editorial, cap.5, 1988.

(23) Este relevamiento exploratorio fue realizado entre junio de 2001 y febrero de 2002. En total se llevaron a cabo ocho paneles con la participación de: Organizaciones de la Sociedad Civil, Cristina Chan (Cáritas), Silvia Uranga (Asociación Conciencia), Juana Kweitel (CELS), Elba Luna (GADIS), Élica Cicconi (Asociación Vecinos de Núñez); Periodistas de medios audiovisuales, Gustavo Sylvestre (Canal 13), Enrique Vázquez (Radio Splendid), Norma Morandini (Canal 7); Periodistas de medios gráficos: Jorge

el cambio con los que cuenta la clase política dependerá, para estos actores, de la capacidad de los políticos para mejorar la gestión, generar consensos y crear condiciones de sustentabilidad de la política a futuro.

d) La mayoría de los entrevistados reconoce que la crisis de legitimidad afecta a toda la dirigencia argentina.

e) A pesar de la crisis de legitimidad de la clase política, la mayoría de los entrevistados señala a los partidos políticos como actores centrales de la democracia representativa.

f) La crisis de legitimidad y eficacia no repercute, para la mayoría de los entrevistados, en la continuidad del régimen democrático sino que constituyen cuestiones de la agenda de la gobernabilidad democrática.

### 3. Posición de los militares

En la experiencia institucional moderna iniciada en 1853, la Argentina registra un largo e intenso período de intervencionismo militar: el golpe de Estado interrumpió por primera vez en 1930 la secuencia de gobiernos constitucionales, dando comienzo a un prolongado ciclo de irrupciones castrenses en 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976.

A los golpes militares se agrega la extensa lista de episodios golpistas y planteos extrainstitucionales que las Fuerzas Armadas –o sectores de ellas– produjeron con mayor o menor éxito frente a gobiernos constitucionales o de facto. Un cuadro que, en su conjunto, exhibe el

dilatado protagonismo militar en la vida política argentina y que, en rigor, podría hacer innecesario justificar específicamente en este estudio la inclusión de las Fuerzas Armadas como un sector de la elite cuya perspectiva es importante conocer al abordar un análisis sobre el actual curso de la democracia en la Argentina; tanto o más que otros sectores, por ejemplo, los sindicatos o los empresarios. También debe señalarse que concurre otra importante razón para prestar atención a la actual relación entre Fuerzas Armadas y democracia en nuestro país: la coyuntura latinoamericana. Ciertamente, el humor internacional acerca de los gobiernos militares en la región suele registrar altas y bajas. En los '80 se vivió una presión generalizada hacia la reinstauración de la democracia, bajo cuyo influjo se registraron los procesos seguidos en esa línea por la Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y otros países de América latina. Pero en la actualidad, el clima de ideas es otro, privilegiando los criterios de la aplicación de la línea económica neoliberal por encima de la preferencia sobre el tipo de régimen de gobierno. En este sentido, experiencias como las registradas en los últimos tiempos en Paraguay, Perú, Colombia y Venezuela, más el punto de vista que al respecto sostiene el gobierno de Estados Unidos, pueden dar claro testimonio de la devaluación sufrida por la democracia en relación con el paisaje que imperaba en un pasado más o menos reciente.

Así, el componente del contexto regional se agrega como razón válida de esta consulta a integrantes de las Fuerzas Armadas argentinas. En este caso se optó por entrevistas personales en profundidad. (24) Entre las conclusiones más importantes para los propósitos de este trabajo cabe destacar la idea de que al presente no existen tendencias hacia una vuelta a la cultura del intervencionismo militar y la comprobación de la carencia de dispositivos modernos y eficaces de institucionalización del sector.

Luego del fuerte protagonismo iniciado en 1930 y extendido hasta la reinstauración de la democracia en 1983, con coletazos como los alzamientos carapintadas y del ex coronel Seineldín en 1990, el desplazamiento de las Fuerzas Armadas a sus roles específicos se instaló como un hecho indiscutible y las posibilidades de una intervención militar en la política argentina parecen estar firmemente desterradas. Inclusive, y en contra de ciertas operaciones políticas y mediáticas destinadas a proyectar la inminencia de un regreso del protagonismo militar, la prescindencia y el encuadramiento castrenses quedaron a la vista en la aguda crisis institucional, política, económica y social desatada a finales de diciembre de 2001. En medio de un conflicto entre las autoridades electas y la ciudadanía, que revela un profundo cuestionamiento y una generalizada desconfianza hacia los actores políticos, las Fuerzas Armadas evitaron participar de los procesos de negociación

que derivarían en el cambio de gobierno, no expresaron posiciones institucionales, no estuvieron presentes en las reuniones privadas entre candidatos ni expresaron referencias respecto de las alternativas que se discutían entre los líderes peronistas. El estado de sitio y la violenta represión iniciada por el gobierno de Fernando De la Rúa, no incluyeron a las Fuerzas Armadas, ni aun cuando los desbordes, especialmente en el Gran Buenos Aires y en la Plaza de Mayo, mostraban que la policía no podía –y en algún caso tal vez no intentaba– restaurar el orden público.

Esta es una saludable verificación, especialmente cuando, en la dramática situación que orilla la decadencia del sistema político, algunos anhelan una recomposición autoritaria. Hay una transformación favorable en el comportamiento de los militares, pero estamos aún lejos de tener fuerzas armadas que respondan sistemáticamente a las reglas de la democracia. Aunque existe un progreso notable con relación a los péndulos entre democracia y gobiernos militares, es importante resaltar que los déficit en la institucionalidad militar siguen siendo un punto débil en la consolidación de nuestra democracia. En las entrevistas, muchas de las expresiones, deseos y comentarios de los militares son comunes, en muchos de los temas, a los que aparecen en los medios de comunicación o discute la ciudadanía civil. Incluyen entre los déficit democráticos a las cuestiones vinculadas a la defensa y a su propia fuerza e introducen frecuentemente el tema de la

(24) Brigadier, aproximadamente 53 años, alta autoridad de la Fuerza Aérea; vicecomodoro, edad aproximada: 50 años, cumple funciones en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto en Operaciones de Paz CAECOPAZ, en Campo de Mayo; coronel, edad cercana a 50 años, CAECOPAZ; mayor del Ejército, 40 años, CAECOPAZ; comandante mayor de la Gendarmería, edad aproximada 50 años; comandante mayor de la Gendarmería, 50 años, alto oficial; contralmirante, Edificio Libertad, 45 años; comodoro, Edificio Cóndor, menos de 50 años; vicecomodoro, Edificio Cóndor, alrededor de 40 años; almirante, Edificio Libertad, unos

“guerra sucia” y las consecuencias que tuvo sobre las Fuerzas Armadas y sobre la sociedad. Reafirman que no hay vuelta al autoritarismo, aunque haya unos pocos oficiales que se lamenten de la ausencia de una “*mano dura*”.

¿Existen riesgos de que esta institución o alguno de sus miembros puedan amenazar al sistema político? Los militares han cambiado y eso quedó claro durante la crisis de diciembre de 2001. Las expresiones de un general refuerzan esta idea: “*El Ejército no tiene balas de goma, ni escudos, ni palos, ni chalecos antibalas. Si nosotros nos ponemos delante de una turba que nos ataca con piedras, ¿qué hacemos, tiramos con el FAL? Es una respuesta desproporcionada*”.<sup>(25)</sup> Ellos dicen que también fueron engañados por sus jefes y expresan su desencanto con el pasado, donde se sintieron defraudados al participar en una guerra con la que supuestamente iban a salvar a la patria, poniendo en riesgo su vida y cuyo saldo fue el de unas Fuerzas Armadas desvalorizadas y sin prestigio, con bajos salarios, a las que se les adjudican todas las culpas. Pero, si bien estas Fuerzas Armadas no están compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle, la necesidad de establecer mecanismos efectivos y permanentes de control democrático –los sucesivos gobiernos democráticos desde 1983 no han logrado establecer sólidos dispositivos de institucionalización del sector militar– es un desafío para el que urge encontrar respuestas.

55 años; almirante, Edificio Libertad, con funciones políticas, más de 50 años; capitán de navío, Estado Mayor Conjunto, promediando los 40 años; coronel del Ejército, Naciones Unidas, destinado a misiones de paz, poco más de 40 años.

(25) La Nación, 21 de diciembre de 2001. Aunque Clarín informa el mismo día que el ministro Jaunarena había dado directrices para un “plan de contingencia”, en una reunión de los altos mandos, para que las Fuerzas Armadas dieran apoyo logístico a las fuerzas de seguridad.

- **Acuña Carlos H. y Smulovitz, Catalina:** Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia: Las Fuerzas Armadas como actor político en la experiencia del Cono Sur; en *Agora*, Cuaderno de estudios políticos, Buenos Aires, N° 5, invierno, 1996
- Militares en la transición argentina del gobierno a la subordinación constitucional, en **Carlos H. Acuña**, (comp.): *La Nueva Matriz Política Argentina*; Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1995
- **Adrogué, Carlos:** El nuevo sistema partidario argentino; en **Carlos H. Acuña** (comp.): *La nueva matriz política argentina*; Buenos Aires; Nueva Visión, pp. 27-70, 1995
- **Agüero, Felipe:** Militares, Civiles y Democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada; Madrid, Alianza Editorial, 1995
- The Military and the Limits to Democratization, en Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela* (eds.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*; Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992
- **Amorim Neto, Octavio, Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins:** *The Cartel Model in Comparative Perspective: the Case of Brazil*; paper presentado en el Congreso de la *American Political Science Association*, Washington D.C., August 31-September 3, 2000
- **Auyero, J.:** Favores por votos; Buenos Aires, Losada, 1997
- **Aylott, Nicholas:** *After the Divorce: Intra-Party Power and Organisational Change in Swedish Social Democracy*; European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops; Grenoble, April 2001
- **Barkey, Henri J.:** *Why Military Regimes Fail: The perils of Transition*; en *Armed Forces and Society*, Winter, 1990
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, La participación argentina en misiones de paz; Cuadernos de Lecciones Aprendidas N° 1, CARI, Buenos Aires, 1999
- **Beck, Ulrich:** La reinención de la política: Hacia una teoría de la modernización reflexiva; en **U. Beck, A. Giddens y S. Lasch:** *Modernización reflexiva*; Madrid, Alianza, 1997. Ver también, **Zygmunt Bauman:** *En busca de la política*, FCE, Buenos Aires, 2001
- **Calise, Mauro** (comp.): *Come cambiano I partiti*; Il Mulino, 1992
- **Calise, Mauro:** *Il partito personale*; Roma-Bari, Laterza, 2000
- **Calise, M.:** *Il partito personale*; Roma, Editori Laterza, 2000
- **Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h):** El federalismo electoral argentino; Eudeba, Argentina, 2001
- **Calvo, E., M. Szwarcberg, J. P. Micozzi & J. F. Labanca:** Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las Legislaturas Provinciales argentinas; en **Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h):** El federalismo electoral argentino; Eudeba, Argentina, 2001
- **Della Porta, Donatella:** *I partiti politici*; Bologna, Il Mulino, 2001
- **De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula:** *Argentine Political Parties and their Candidate Nomination Procedures, 1983-1999*; paper presentado en el XXII Congreso de LASA, Miami, 16-18/3/2000
- **De Riz, Liliana:** *Argentina: les élections de 1991*

à 1995; en *Problèmes d'Amérique latine*, 20:1996; Paris, pp.25-39, 1996

• **De Riz, Liliana y Carlos Adrogué:** Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989; en **Dieter Nohlen y Liliana De Riz** (comp.): Reforma institucional y cambio político; Buenos Aires; Ed. CEDES-Legasa, pp. 237-295, 1991

• **De Riz, Liliana:** El debate sobre la Reforma Electoral en Argentina; Revista Desarrollo Económico, Buenos Aires, IDES, N° 126, Vol 125, pp.163-184, 1991

• **Detterbeck, Klaus:** *Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behaviour among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom; European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops; Grenoble, April 2001*

• **Diamint, Rut:** Democracia y Seguridad en América Latina; GEL, Buenos Aires, de próxima publicación.  
Debates sobre política de seguridad en Argentina; en Rut Diamint, editor: La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR: Comunidades de seguridad y estabilidad democrática; GEL, Buenos Aires, 2001  
Editora: Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, Editorial GEL, 1999  
Editor: Argentina y la Seguridad Internacional, FLACSO-Chile, *Woodrow Wilson Center*, Santiago, Chile, 1998  
*The US government and the Condor II Missile Case. Bureaucratic System and Decision- Making Process; Working Paper Series*, N° 224, *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Washington, 1997.  
Editora: La toma de decisión en asuntos de

seguridad, *Working Paper* N° 39; Mayo, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 1997  
Política Exterior, Seguridad Regional y Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad; en **Thomaz Sheetz y Gustavo Cáceres** (comp.): Defensa no ofensiva. Una propuesta de reforma militar para la Argentina, Buenos Aires; Buenos Aires, 1995

Gasto militar y ajuste económico en Argentina; en **Francisco Rojas Aravena**, (ed.): Gasto Militar en América Latina. Procesos de decisión y actores claves; Santiago, Chile, FLACSO, CINDE, 1994

• **Escolar, Marcelo:** La ilusión unitaria y el país que no miramos; en La Ciudad Futura, Buenos Aires, N° 50, 2001

• **Escolar Marcelo y Ernesto Calvo:** Hacia una reforma del Sistema Electoral Argentino: Estimación y evaluación de estrategias de delimitación, asignación geográfica de escaños, sesgos mayoritarios y sesgos partidarios alternativos; PNUD, Proy. ARG00/007, Apoyo al Programa de Reforma Política, 2001

• **Escolar, Marcelo y Ernesto Calvo:** Transferencia electoral y reestructuración partidaria en la elección federal argentina 2001; Programa de Estudios Electorales y Legislativos (PEEL), Universidad Di Tella, Buenos Aires, 2001

• **Escolar, Marcelo:** Reforma política, desempeño institucional democrático y cambio partidario; mimeo, 2001

Reforma política, desempeño institucional democrático y cambio partidario, Documento para el *Rejuvenating political parties: lessons learned*; Miami, Florida, USA, 2001

• **Fabbrini, Sergio,** *Le regole della democrazia. Guida alle riforme*; Roma, Laterza, 1997

• **Feaver, Peter D.:** *The Civil-Military Problemati-*



que: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control; *Armed Forces and Society*, Winter, 1996

• **Fernández Rubio, Delia:** Financiamiento de partidos y campañas electorales; Buenos Aires, Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA), 2000

• **Gastrón, Andrea L.:** Dime quién eres... ¡y te diré con quién andas! Un perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina; Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Córdoba, 2001

• **Granillo Ocampo, Raúl:** Fortalecimiento de la imagen y las estructuras de base de los partidos políticos en Argentina, Introducción; en Ministerio del Interior, Dirección Nacional para la Reforma Política, Jornadas de Reforma Política Argentina, 26/28 de julio, 1999

• **Grupo Sophia:** Gasto en funcionarios políticos, funcionarios temporarios y legisladores; Documento de Trabajo número 6, Buenos Aires, s/f.

• **Huntington, Samuel:** *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*; Cambridge, Harvard University Press, 1957

• **Isacson, Adam y Olson, Joy:** *Just the facts.* 1999 Edition. *A Civilian Guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*; Washington, Latin American Working Group, 1999

Libro Blanco de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, 1999

• **Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Tomás Spiller y Mariano Tomassi:** *Professional Politicians-Amateur Legislators. The Argentine Congress in the 20th Century*; Paper presentado en: *Annual Conference of the International Society of New Institutional Economics*, september 22-24, 2000, Tübingen, Alemania

• **Katz, Richard:** *Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*; paper presentado en el workshop: *Competing Conception of Democracy in the Practice of Politics*, European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops; Copenhagen, 14-19 april, 2000

• **Kircheimer O.:** *The transformation of Western European Party Systems*; en **J. La Palombara y M. Weiner** (comp): *Political parties and political development*; Princeton University Press, 1966

• **Luhmann, Niklas:** *Teoría Política en el Estado de Bienestar*; Madrid, Alianza, 1993

• **Llenderozas:** La administración de la defensa después de procesos de democratización: el caso de Argentina bajo el gobierno de Menem; en **Héctor Luis Saint Pierre y Suzeley Kalil Mathías:** *Entre votos y botas*; de próxima publicación, Universidad de Campinas

• **Mair, Peter:** El futuro de los partidos, los partidos del futuro; mimeo, 1999

• **Mair, Peter:** *Party System Change*; Oxford, Clarendon Press, 1997

• **Mair, P.:** Seminario de estudio “El futuro de los partidos, los partidos del futuro”; Roma, Asociación CRS/*Democratisci di Sinistra*- Dirección Nacional, 1999

• **Manin, Bernard:** *Principes du gouvernement representative*; Paris, Flammarion, 1995

• **McSherry, J. Patrice:** *National security and social crisis in Argentina*; en *Journal of Third World Studies*; *Americus*; Spring 2000

• **Morlino, Leonardo:** *Crisis of Parties and Change of Party System in Italy*; Instituto Juan March, Estudio/Working Paper 1996/77

• **Mustapic, Ana M.:** *Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina*;



en: Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 156, enero-marzo 2000

- **Offe, Claus:** Contradicciones en el Estado del Bienestar; México, Alianza Editorial, cap.5, 1988
- **Panebianco, Angelo:** Modelos de partido; Madrid, Alianza, 1990
- **Pasquino, Gianfranco:** La clase política; Madrid, Acento Editorial, 2000
- **Pasquino, G.F.:** La democracia exigente; Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999
- **Pasquino, G.F.,** La clase política; Madrid, Acento Editorial, 2000
- **Paul Pennings y Jan-Erik Lane:** *Comparing Party System Change*; London, Rutledge, 1998
- **Pion-Berlin, David y Arceneaux, Craig:** *Decision-Makers or Decision Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America; Armed Forces and Society, Spring, 2000*
- **Richards, Andrew:** *The life and Soul of the Party. Causes and Consequences of Organizational Change in the British Labour Party since 1979*; Instituto Juan March, Estudio/Working Paper 1997/95
- **Rico, Aldo:** El retorno al proyecto nacional; Buenos Aires: Ediciones del MODIN, 1997
- **Rouquié, Alain:** La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina; en Guillermo O'Donnell, **Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead:** *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Piados, 1988
- **Schmitter, Philippe C.:** *Changes in the Channels of Representation in Neo-Democracies or Why Parties are not what they used to be*; mimeo, Instituto Universitario Europeo
- **Sferza, Serenella:** *Organizational Formats and Party Performance: the Shifting Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist*

*Party*; Instituto Juan March, Estudio/Working Paper, 1994/64

- **Stepan, Alfred:** *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press, 1988
- **Touraine, Alain:** ¿Podremos vivir juntos?; México, FCE, 1997
- **Varas, Augusto:** Las relaciones cívico-militares en un marco democrático; en Louis Goodman, Johanna Mendelson y Juan Rial, *Los Militares y la Democracia*; Montevideo, Peitho, 1990
- **Wagemans, Michael:** *Political Parties and Innovation: Critical Insights*; paper presentado en *European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops*; Grenoble, April 2001
- **Zagorski, Paul:** *Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America*; Colorado: Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992





