

LA FORTALEZA INSTITUCIONAL ARGENTINA EN 2003-2011

*M. Victoria Murillo**

La atención a las instituciones políticas ha resurgido muchas veces durante los períodos electorales desde la transición democrática de 1983. El recurso a las instituciones fue condición necesaria de dicha transición, ya que la misma buscaba acabar con la endémica inestabilidad institucional creada por las dictaduras militares al punto que el entonces candidato presidencial Raúl Alfonsín declamaba el preámbulo de la constitución de 1853 en sus actos de campaña. La Alianza entre la UCR y el Frepaso pivoteó su campaña sobre la importancia de la consolidación de las instituciones políticas tras las dramáticas reformas a las instituciones económicas implementadas por el menemismo. Sin embargo, la gestión del presidente De la Rúa terminó con una crisis **profunda** que reflejó un **profundo // *hondo //** rechazo de la ciudadanía por las instituciones políticas. Ante una nueva elección presidencial, ha resurgido una vez más el tema de las instituciones políticas. ¿Qué nos puede decir la ciencia política sobre la fortaleza institucional argentina y cómo puede ayudarnos a entender las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner?

* Agradezco los comentarios de Ernesto Cabrera, Ernesto Calvo, Roberto Gargarella y Andrés Malamud.



M. VICTORIA MURILLO

La ciencia política define a las instituciones políticas como reglas y procedimientos ideados por los seres humanos –tanto formales como informales– que restringen y permiten el comportamiento político. Este capítulo se centra en las reglas formales o escritas. Y en función de esa definición, conceptualiza la fortaleza institucional a lo largo de dos dimensiones: imposición o aplicación (de las reglas) y estabilidad (de las reglas) (Levitsky y Murillo, 2007, 2010). La aplicación es el grado en que las reglas de papel son cumplidas en la práctica. Cuando todos los actores relevantes en una jurisdicción cumplen rutinariamente con las reglas o enfrentan un alto riesgo de castigo, la aplicación es alta –contribuyendo a la efectividad de la norma, al igual que otros factores que afectan a la obediencia como la rutina, el convencimiento ideológico o la reciprocidad con los conciudadanos. La estabilidad refiere a la durabilidad de las reglas. Las instituciones son estables en la medida en que sobreviven no sólo al paso del tiempo, sino también a cambios en las condiciones –esto es, distribuciones de poder y preferencias subyacentes– bajo las cuales inicialmente se crearon y reprodujeron.

Si bien la falta de aplicación de las reglas es fácil de distinguir, la inestabilidad institucional no debe ser confundida con el cambio institucional “normal”. Dado que incluso las leyes más robustas evolucionan, uno o más casos de cambio institucional no pueden ser tomados necesariamente como un indicador de inestabilidad. Más bien, la inestabilidad institucional es mejor entendida como un *patrón* en el que un arreglo institucional particular cambia con mayor frecuencia que otros similarmente diseñados. Por ejemplo, si Bolivia y Ecuador han tenido seis constituciones diferentes desde la Segunda Guerra Mundial, mientras que México ha tenido sólo una (a pesar de que los tres países experimentaron similares cambios en las coaliciones políticas de gobierno, distribuciones de poder y preferencias de la élite y la ciudadanía), entonces las constituciones boliviana y ecuatoriana pueden ser consideradas menos estables que la mexicana.



Cuadro 1
Dimensiones de la fortaleza institucional

		Imposición/Aplicación	
		Alta	Baja
Estabilidad	Alta	Instituciones formales fuertes	Instituciones formales estables (pero débilmente impuestas)
	Baja	Instituciones formales inestables (pero impuestas)	Instituciones formales débiles

La aplicación y la estabilidad no necesariamente varían juntas. Como muestra la figura //el cuadro// 1, las dos dimensiones pueden combinarse para producir cuatro tipos distintos. El cuadrante superior izquierdo de la figura //del cuadro// 1 corresponde a instituciones fuertes, o a aquellas que son a la vez estables e impuestas. Son estos casos “puros” de fortaleza institucional –caracterizados por un estrecho acoplamiento entre reglas formales y comportamiento real–, los que predominan en la mayoría de las teorías de las instituciones generadas por los estudios de las democracias industrializadas avanzadas. Sin embargo, la fortaleza institucional no es exclusiva de las democracias establecidas. México sostuvo y forzó una prohibición de la reelección presidencial y legislativa durante casi todo el siglo XX. Del mismo modo, el actual sistema electoral argentino de representación proporcional basado en listas provinciales se ha mantenido desde la transición democrática haciendo cumplir efectivamente, a pesar de críticas generalizadas y demandas por cambiarlo.

El cuadrante inferior izquierdo corresponde a las instituciones que son hechas cumplir pero son inestables. En tales casos, las reglas formales se acatan pero son modificadas comparativamente con alta frecuencia, de modo que los actores son incapaces de desarrollar expectativas compartidas sobre la base de comportamientos pasados. Según Spiller y Tommasi (2007), la Argentina se caracteriza por la inestabilidad de sus políticas públicas. Usando un índice comparativo de políticas económicas, muestran la gran volatilidad de las mismas en el periodo 1970-1999. Las reglas se aplican pero cambian con mucha frecuencia. Las políticas sociales presentan otro ejemplo interesante. Argentina y México comienzan a experimentar con los planes focalizados en los noventa. El Plan Trabajar en Argentina y el Pronasol en México son dos de los primeros diseños en ese sentido. México, sin embargo, redefinió ese plan social para limitar la discrecionalidad a mediados de los noventa con el establecimiento de



M. VICTORIA MURILLO

Progresista, que luego fue rebautizado como Oportunidades por el presidente Fox, pero cuyo diseño permanece intacto. Mientras tanto, en Argentina, ha habido una sucesión de planes, incluyendo el Jefes y Jefas de Hogar, Plan Familias y se continúa experimentando con los diseños de política social.

El cuadrante superior derecho corresponde a las instituciones formales que son estables pero no aplicadas efectivamente. En otras palabras, las reglas perduran por largos períodos de tiempo pero son rutinariamente ignoradas, sirviendo, de hecho, como "fachadas". En tales casos, los actores adhieren frecuentemente a las reglas del juego establecidas de carácter informal. Por ejemplo, muchas cláusulas de la constitución de México de 1917 –incluidas aquellas que ordenaban elecciones justas, posesión de seguridad judicial, y una presidencia débil– fueron ignoradas por décadas. De modo similar, la constitución argentina instituye la independencia de la Corte Suprema –estableciendo la inamovilidad de sus miembros. Sin embargo, ha sido históricamente violada pese a permanecer en los libros. Entre 1960 y 1999, los jueces de la corte tuvieron en promedio períodos de 4 años que en la gran mayoría de los casos no fueron terminados de forma voluntaria (Spiller y Tommasi, 2007). La independencia del Banco Central argentino establecida durante el menemismo tampoco resultó duradera en su aplicación, pese a que los cambios ocurrieron sin modificar la carta orgánica de la institución. Por ejemplo, durante el gobierno de la Alianza, las presiones del entonces ministro de Economía Domingo Cavallo forzaron la renuncia de Pedro Pou a la presidencia de la entidad, pese a su supuesta independencia. La situación se repitió bajo la gestión de Cristina Kirchner con el decreto que forzó la renuncia de Martín Redrado a la presidencia del Banco Central por su oposición a que el gobierno dispusiera (también por decreto) de las reservas de la institución. La independencia del banco central //*, entonces// se mantuvo en el papel –su carta orgánica dice que “el Banco Central no estará sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo nacional”–, pero la imposición de esta regla se flexibilizó.

Finalmente, el cuadrante inferior derecho del cuadro 1 corresponde a las instituciones que no son ni estables ni regularmente hechas cumplir. Aquí el acoplamiento entre reglas formales y comportamiento real es muy laxo. Las reglas existen formalmente, pero en la práctica hacen muy poco para constreñir a los actores o moldear sus expectativas. Por ejemplo, la primera constitución de Bolivia, escrita en 1826, fue “nunca plenamente implementada” y fue abolida en tres años. Las constituciones sucesivas de 1831 y 1834 fueron también rápidamente descartadas, y nuevas constituciones fueron promulgadas en 1839, 1843, 1851, 1861 y 1864, siendo, en general, ignoradas por sus gobernantes (Loveman, 1993: 238-260).

Mientras que la literatura sobre las instituciones políticas se ha centrado principalmente en el cuadrante superior izquierdo del cuadro 1, los cuatro

patrones institucionales son posibles y pueden generar conductas duraderas. Por ejemplo, algunas leyes formales duran precisamente porque no son hechas cumplir, como la constitución mexicana de 1917 que, de haber sido rigurosamente impuesta, podría haber generado un conflicto político intenso que hubiera amenazado la estabilidad del régimen del PRI. En otras palabras, la estabilidad del régimen autoritario del PRI descansó, en parte, en una falla sistemática para cumplir con los elementos centrales de la constitución de 1917. Al mismo tiempo, la imposición puede, en algunos casos, socavar la estabilidad institucional. Consideremos Argentina: entre 1930 y 1943, los conservadores argentinos mantuvieron el poder mediante el uso del fraude en las elecciones. Tras 1943, sin embargo, las leyes electorales fueron acatadas, y existió poco fraude o manipulación del proceso de conteo de los votos. Sin embargo, una consecuencia de este cumplimiento fue una creciente inestabilidad institucional. Los poderosos actores que se opusieron a los resultados electorales particulares, usualmente victorias peronistas, repetidamente socavaron (vía golpes) y modificaron las instituciones electorales –pasando de un sistema de pluralidad (1958, 1963) a un sistema de desempate presidencial de dos vueltas y de nuevo a la pluralidad (1983)– en un esfuerzo por prevenir dichos resultados.

Este esquema de debilidad institucional provee, entonces, una herramienta interesante para analizar la gran continuidad de la misma en la Argentina democrática (ver Levitsky y Murillo, 2007), y es por ello atractivo usar este marco conceptual para examinar las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner.

La fortaleza institucional y el kirchnerismo

El ejercicio que hace esta segunda parte del capítulo es aplicar las categorías descriptas en la primera sección a las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner con el fin de enfatizar: a) la diversidad de experiencias que ha habido en la política pública de estas administraciones respecto a la estabilidad y la imposición de las reglas durante este periodo; y b) cómo dicha diversidad demuestra la continuidad de la debilidad institucional argentina si se la compara con las tendencias exhibidas mayormente por sus predecesores. Este ejercicio analítico no pretende describir todas las políticas de estas administraciones, ni evaluar en forma acumulativa cuál de las cuatro categorías en el cuadro 1 ha sido predominante durante este periodo. En lugar de ello, el cuadro 2 ilustra con algunos ejemplos cada una de las cuatro categorías antes descriptas. Esta ilustración muestra la diversidad de experiencias respecto a la debilidad institucional, que como ya se ha descripto, constituye una característica de la democracia argentina contemporánea. El énfasis en la variedad de experiencias respecto a la

M. VICTORIA MURILLO

estabilidad e imposición de las reglas no explica las condiciones que hacen más probable que las experiencias institucionales se acumulen en uno de los cuatro casilleros, las cuales no son analizadas acá pero han sido discutidas teóricamente en Levitsky y Murillo (2010).

Cuadro 2
Ejemplos de Fortaleza/Debilidad Institucional durante el Kirchnerismo

		Imposición/Aplicación	
		Alta	Baja
Estabilidad	Alta	<ul style="list-style-type: none">Legislación colectiva del trabajoCorte Suprema	<ul style="list-style-type: none">Regulación de servicios públicosBanco Central
	Baja	<ul style="list-style-type: none">DNUConsejo de MagistraturaINDEC	<ul style="list-style-type: none">Primarias

La estabilidad de la legislación colectiva del trabajo desde la llegada de la democracia ha sido notable. Las dos administraciones radicales trataron infructuosamente de modificar dicha legislación. La ley Mucci, que pretendía reformar la ley de asociaciones sindicales, fue derrotada por un voto en el Senado durante la administración de Alfonsín. La reforma laboral de la Alianza a la ley de convenciones colectivas (también llamada *Ley Banelco*) fue anulada por Kirchner debido a sus vicios de origen –para evitar la derrota en el Senado se compraron votos de senadores peronistas. Tanto Murillo (2005) como Etchemendy y Collier (2007) han notado la continuidad de la legislación colectiva del trabajo incluso cuando hubo modificaciones a la legislación individual del trabajo durante el menemismo –que en parte fueron revertidas en 1998 por el mismo menemismo. Dicha continuidad institucional, en conjunción con la sostenida reactivación económica, facilitó el restablecimiento del poder sindical durante el kirchnerismo según Etchemendy y Collier //**(2007)*//. El mayor poderío sindical asimismo ha sido clave en la recuperación salarial –especialmente en el sector formal– y en la expansión del sector formal durante las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner. El kirchnerismo, asimismo, aumentó la imposición de la legislación**

laboral individual que se había relajado durante el gobierno de Menem con la total descentralización de los inspectores laborales a las provincias e incluso una reducción en su número (Ronconi, 2010). Durante las administraciones de los Kirchner, esta tendencia se revierte, ya que el número de inspectores laborales crece de 350 a 900 entre 2005 y 2007. Además, se derogó la Ley Banelco regresando, por ende, al *statu quo* respecto a ley de convenciones colectiva. Es decir, en este periodo se mantuvo la relativa continuidad de la legislación laboral, pero con esfuerzos para aumentar su aplicación respecto a los periodos anteriores.

La Corte Suprema representa otro caso de continuidad institucional, ya que su independencia había sido establecida en la constitución de 1853. Sin embargo, como ya fue mencionado, dicha regla no fue aplicada durante la mayor parte del siglo XX. El legado del kirchnerismo fue modificar el proceso de selección de los jueces al hacerlo más transparente y participativo (decreto 222/03).¹ Si bien las anteriores Cortes habían mostrado independencia cuando los presidentes se debilitaban o se aproximaba el final de su mandato (Helmke, 2005), esta Corte ha dado señales de independencia incluso en contextos de fortaleza presidencial. Como describe el capítulo de Gargarella, durante este periodo la Corte Suprema defendió la libertad de agremiación de los trabajadores declarando inconstitucional la exclusividad de la personería gremial establecida por la Ley de Asociaciones Sindicales (por ser contraria al artículo 14 de la Constitución) en lo que refiere a la elección de delegados sindicales. También condenó la política discrecional del gobierno en material de publicidad en el fallo “Perfil”, donde interpretó que la negativa estatal a realizar publicidad oficial en esos medios había sido discriminatoria, y obligó al gobierno a cumplir con las regulaciones de medio ambiente en el fallo “Mendoza” referido a la contaminación del Riachuelo que impuso multas a los funcionarios que no cumplieran con la implementación del mismo, entre otros fallos emblemáticos. En cuanto a la independencia de la Corte, se observa continuidad institucional e incluso un aumento en su aplicación, ya que el gobierno no reacciona frente a estos fallos cambiando a sus miembros, sino que, según argumenta Gargarella, ignora las regulaciones sobre las que falla la Corte en estos casos (sugiriendo que dichas regulaciones pertenecen a la columna derecha de baja aplicación en el cuadro 2).

En otras áreas, el kirchnerismo mantuvo las reglas en los papeles, pero modificó su imposición. Además del ejemplo del Banco Central mencionado más arriba, la regulación de servicios públicos ilustra este patrón. En lo que respecta a la letra de dicha regulación, que fue afectada por cambios dramáticos en las reglas

1. La reducción en el número de los miembros de la Corte Suprema (ley 26.186/06), derogando la reforma menemista que los había aumentado a nueve para poder seleccionar jueces afines, vuelve al *statu quo* establecido por la Constitución con un periodo transitorio de siete jueces.



M. VICTORIA MURILLO

del juego tras la crisis de 2001-2002 y durante la administración del presidente Duhalde, el kirchnerismo no hizo grandes cambios. La continuidad en el papel se vio acompañada sin embargo de modificaciones en la imposición de las reglas. Los entes reguladores han disminuido su protagonismo y han sido reemplazados por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos. En el sector eléctrico, la regulación que afecta el despacho de electricidad no está operando porque el gobierno subsidia la generación, los límites a la concentración vertical de la propiedad no son tenidos en cuenta, en la negociación de precios se ignora el papel definido para los entes reguladores e incluso acuerdos firmados entre empresas y el gobierno para definir nuevas reglas de juego (incluyendo precios) que tienen aprobación legislativa y decretos reglamentarios no son implementados y permanecen en el limbo legal. De modo similar, en el sector de telecomunicaciones, la regulación pro-competencia establecida en 2000 fue dejada en el olvido y pasó más de una década sin que se implementara la portabilidad numérica. En consecuencia, los actores sectoriales prestan menos atención a las reglas y más atención a su relación con el ejecutivo.

¿Qué ocurre si descendemos en el cuadro a los casilleros inferiores (inestabilidad institucional)? Harto uso han tenido los decretos de necesidad y urgencia desde el retorno de la democracia. Si bien Alfonsín fue discreto en su uso con sólo 10 DNU, Menem emitió 545 en 125 meses, o sea más de cuatro decretos por mes durante su gestión. De la Rúa, en su corto mandato, sancionó 73 decretos –lo que equivale a tres por mes. Duhalde, en una situación de emergencia, gobernó prácticamente por decreto, batiendo récords con más de nueve por mes. Néstor Kirchner mantuvo la continuidad con sus antecesores con 270 decretos de necesidad y urgencia –equivalente a cinco por mes. Sin embargo, su esposa fue mucho más discreta en su uso y ha vuelto a patrones más parecidos a los de Alfonsín que al resto de los presidentes democráticos con 29 DNU, o 0,9 por mes hasta mayo de 2011. La inestabilidad institucional que le permitió el uso de DNU a Néstor Kirchner contribuyó a su capacidad de construir un liderazgo fuerte luego de la profunda crisis política y económica que viviera la Argentina de un modo similar al que había usado Menem cuando confrontó la hiperinflación con la que comenzara su mandato. Cristina Kirchner apeló más al legislativo para impulsar cambios institucionales que continúan alimentando la volatilidad política argentina como la nacionalización de la seguridad social, que revirtió la privatización realizada durante el menemismo, así como otros cambios que modificaron reglas cuya permanencia en el tiempo explicaba la necesidad de actualización como la modificación al Código Civil, que permitió el matrimonio homosexual. Estos son, entonces, cambios en las reglas del juego que son aplicados.

Lo mismo ocurre con la reforma al Consejo de Magistratura. De acuerdo con la reforma constitucional de 1994, la ley 24.937 de 1997 establece el

LA FORTALEZA INSTITUCIONAL ARGENTINA EN 2003-2011

Consejo de Magistratura con una composición de 19 miembros que, según *//explica** Gargarella en este volumen, sigue la letra de la Constitución estableciendo el “equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal”. Los miembros originales incluían al presidente de la Corte Suprema, cuatro jueces (con representación de ambas instancias, interior y capital), un representante del PEN, cuatro legisladores por Cámara (con dos por la mayoría y dos por la primera y segunda minorías), cuatro abogados de matrícula federal y un profesor de derecho elegido por sus pares. La ley 26.080 de 2006 disminuyó sus miembros a trece, reduciendo la representación de los abogados y jueces, cancelando la de las segundas minorías legislativas y la del presidente de la Corte. Esta modificación aumentó la representación del partido mayoritario y generó inestabilidad institucional en el proceso de selección de los jueces, ya que ley anterior no había cumplido aún una década y no se construyó un amplio consenso legislativo para modificarla.

El INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) provee otro ejemplo de cambio de política logrado primero con la misma fórmula legal y después con un cambio en las reglas para la medición del índice de precios como respuesta al problema de la inflación. La primera reacción de “retocar” el IPC genera una situación conflictiva en el INDEC que fuerza la renuncia de tres funcionarios técnicos y su reemplazo por funcionarios afines. En 2008, la fórmula del cálculo es modificada (y lo será nuevamente en menos de tres años) y el índice resultante genera poca credibilidad en la población, aunque es aplicado efectivamente para las indexaciones legales (como la de los bonos). Es decir, la intervención del gobierno en el INDEC en 2007 comienza por debilitar la forma en que se aplican las reglas y termina por modificar las reglas mismas, proveyendo un ejemplo de inestabilidad institucional que es aplicado a quienes están sujetos a la inflación legal.

Finalmente, las regulaciones que afectan el funcionamiento de los partidos políticos, y especialmente las elecciones internas para elegir candidatos, han mostrado tanto inestabilidad como habilidad de las autoridades para eludir el espíritu que pretenden invocar. La ley 25.611 de julio de 2002 establece las internas abiertas para las candidaturas presidenciales y de legisladores nacionales. Sin embargo, dicha ley fue suspendida durante la gestión de Duhalde por la ley 25.684 de enero de 2003, dado que el peronismo no podía resolver sus candidaturas presidenciales en una interna abierta (y terminó presentando tres candidatos). En diciembre de 2006, la ley 26.191 deroga la ley 25.611 y regresa a la legislación de 1985. De ese modo se eliminan las internas abiertas en vista de que el peronismo volverá a presentar más de un candidato presidencial en la elección de 2007 y las internas dentro de la facción gobernante del peronismo

serán resueltas con la proliferación de las “listas colectoras”, donde diferentes fórmulas del mismo partido apoyan a la misma fórmula presidencial. En 2009 se sanciona la ley 26.571 que restablece internas abiertas y obligatorias. Según //explica* Alessandro en este volumen, el objetivo de la reforma es evitar la fragmentación política a la que contribuyeron las “listas colectoras”, como se desprende de su cita del entonces vice-ministro de Gabinete, Juan Manuel Abal Medina: “En la actualidad nos encontramos con anomalías e irregularidades de todo tipo en esta materia, con miembros de un partido que se presentan como candidatos de otros partidos o agrupaciones que apoyan a candidatos de diferentes partidos en distintos distritos”. Esta nueva modificación, que muestra la inestabilidad //de* las reglas respecto a las primarias en Argentina, no parece haber logrado su objetivo, dado que un decreto reglamentario aprobó las “listas de adhesión” que también permiten evitar la resolución de candidaturas con internas al interior de una coalición, y de hecho, los candidatos presidenciales de los principales partidos parecen haber sido resueltos sin necesidad de esperar a las internas abiertas del mes de agosto de este año. En resumen, las leyes electorales fueron cambiadas en función de las necesidades inmediatas de construcción electoral, y su espíritu mismo fue desvirtuado en la aplicación con suspensiones, derogaciones o incluso modificaciones en el nombre de prácticas que parecían, en el origen, contrarias al espíritu de la ley como describe el capítulo de Scherlis.

Para concluir, quiero insistir //en* que el objetivo de este capítulo es mostrar la heterogeneidad de la experiencia en lo que respecta a la estabilidad de las reglas de juego y su aplicación durante las dos administraciones analizadas; y que dicha heterogeneidad señala rasgos de continuidad respecto a la debilidad institucional que ha caracterizado a la democracia argentina reciente. Es decir, si bien el debate electoral aparece como dramático entre la destrucción y la construcción de instituciones, la realidad tiene una gran complejidad de grises que no es tan diferente de las experiencias anteriores. Argentina, por ende, continúa con la cuenta pendiente de la debilidad institucional dejando para futuras administraciones establecer un cambio significativo en los patrones de política pública al respecto.

Bibliografía

- Etchemendy, Sebastián y Ruth Collier (2007): “Down but not Out: Union Revival and Segmented Neocorporatism in Argentina: 2003-2007”, *Politics and Society* Vol. 35, Nº 3.
Helmke, Gretchen (2005): “Enduring Uncertainty: Court-Executive Relations in Argentina During the 1990s and Beyond”, en Steve Levitsky y M. Victoria