

ARGENTINA: DEL APOGEO ELECTORAL A LA INMINENCIA DE LA CRISIS SUCESORIA*

Argentina: From the Electoral Heyday to the Imminent Succession Crisis

MARÍA LAURA TAGINA

Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional de La Matanza

Artículos
CIENCIA
POLÍTICA

CARLOS A. VARETTO

Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Córdoba y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

RESUMEN

A comienzos de 2012 la presidenta Cristina Fernández de Kirchner se encontraba en su apogeo electoral y hasta podía avizorar la posibilidad de un tercer mandato. Sin embargo, el año culminó con una multitudinaria marcha de protesta y un paro general, acompañados de una caída en la valoración de la gestión y la imagen de la presidenta, y habiéndose desatado la lucha sucesoria por la presidencia. ¿Qué razones explican un cambio de escenario tan contundente en apenas doce meses? El artículo da cuenta de los eventos de coyuntura más destacados y de los principales cambios institucionales del período. Asimismo, analiza el funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo y datos de opinión pública. Finalmente, se realiza una evaluación general sobre el funcionamiento y la calidad de la democracia.

Palabras clave: Argentina, kirchnerismo, democracia, legislación, opinión pública.

ABSTRACT

At the beginning of 2012 President Cristina Fernández de Kirchner was in its electoral heyday and could even envisage the possibility of a third term. However, the year finished with a huge protest and a general strike, along with a drop in people's appraisal of the government politics and the image of the President, and an opening struggle for presidential succession. What are the reasons of such a radical change in the political scene in only twelve months? The article reports on the short term leading events and the main institutional changes of the period. It also analyzes the performance of the executive and legislative branches, presents public opinion data and offers a final assessment on the functioning and the quality of democracy.

Key words: Argentina, Kirchnerism, Democracy, Legislation, Public Opinion.

* Los autores agradecen a Carlos Fara por los datos de opinión pública cedidos por su consultora. A Pablo Palumbo por colaborar en el relevamiento de la información reportada en este artículo y por sus valiosos comentarios a versiones previas. También agradecen a los revisores anónimos cuyos comentarios contribuyeron a mejorarla.

I. INTRODUCCIÓN

A comienzos de 2012 Cristina Fernández de Kirchner (CFK) se encontraba en su apogeo electoral; apenas tres meses antes había conseguido un contundente triunfo que le permitió no sólo ser reelegida, sino también avizorar la posibilidad de un tercer mandato. La diferencia de 37 puntos porcentuales respecto del segundo competidor, situaba a la presidenta en una posición como nunca antes ventajosa en términos de apoyo popular. Sin embargo, el año culminó con una multitudinaria marcha de protesta y un paro general, acompañados de una pronunciada caída en la valoración de la gestión y habiéndose desatado la lucha sucesoria por la presidencia. ¿Qué razones explican un cambio de escenario tan contundente en apenas doce meses? ¿Cuáles son las fortalezas, debilidades y los desafíos que enfrenta la gestión de cara a un año electoral? ¿Qué escenarios comienzan a delinearse de cara al 2015? Estas preguntas guiarán los siguientes apartados.

Las primeras tres secciones dan cuenta de los eventos de la coyuntura político-social, económica e internacional más destacados. A continuación se analizan los principales cambios institucionales del período referidos a la relación entre Estado y economía, los derechos civiles y laborales, y las condiciones para el ejercicio del voto. En los apartados cuatro y cinco se estudia el funcionamiento del Poder Ejecutivo y del Legislativo, respectivamente, y luego se analiza la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en términos de la política fiscal. En la sección siete se presentan datos de opinión pública relativos a la evaluación de la situación del gobierno y sus políticas centrales. Finalmente, se realiza una evaluación general del funcionamiento y la calidad de la democracia a la luz de los principales índices medidos a nivel internacional. Se concluye el artículo con algunas reflexiones relativas al análisis presentado y a los desafíos que enfrenta el gobierno a futuro.

II. COYUNTURA POLÍTICA Y SOCIAL

El acontecer político de 2012 estuvo en gran medida signado por un hecho relativamente imprevisible, la tragedia de Once, un accidente ferroviario sucedido en febrero en una de las estaciones de trenes más concurridas de la Ciudad de Buenos Aires, que provocó 51 muertos y más de 700 heridos, y que a un año de producirse aún se mantiene impune. Dicho acontecimiento puso fin a la luna de miel con el electorado que hasta entonces gozaban el kirchnerismo, y su máxima figura la presidenta, iniciada con el contundente triunfo conseguido en las primarias de 2011 y seguido por el avasallador resultado de las elecciones generales de octubre, que le dieron la reelección.

Como rasgos centrales de 2012 señalamos, por un lado, la profundización del enfrentamiento entre el gobierno y sus ya tradicionales rivales políticos –partidos opositores, medios de comunicación, en particular el grupo Clarín, y entidades representativas del empresariado rural–. Y por el otro, el surgimiento de nuevas tensiones al interior de la coalición oficialista, principalmente en su Ala gremial, que culminaron con la salida de los gremios que respondían al secretario general de la CGT, Hugo Moyano.

De la “luna de miel” y la “sintonía fina”

Amparada por la oportunidad que le brindaba el contundente apoyo conseguido en las primarias, y posteriormente en las elecciones generales, la presidenta anunciaría hacia fines de 2011 el momento de la “sintonía fina” en la economía, dada en un comienzo por la reestructuración del sistema de subsidios a los servicios públicos. Efectivamente, entre noviembre y diciembre de ese año, el Ministro de Planificación Julio De Vido junto con el entonces Ministro de Economía (y más tarde vicepresidente elegido) Amado Boudou anunciarían la reducción de los subsidios estatales a distintos sectores de la economía. Adicionalmente, se ponía en funcionamiento el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) en la ciudad de Buenos Aires y el área metropolitana, con el objetivo de racionalizar y ajustar el modo de subsidiar el transporte. En el mismo sentido, tenía lugar la transferencia de la responsabilidad del sistema de trenes subterráneos de la ciudad de Buenos Aires, desde el gobierno nacional hacia la jefatura de gobierno local. El otro componente de la denominada “sintonía fina” fue la implementación de una serie de medidas de control sobre el mercado de divisas, que la prensa denominó con posterioridad “cepo cambiario”, tendientes a regular la compra-venta de divisas, las operaciones en el mercado inmobiliario y las compras con tarjetas de crédito en el exterior.

Once y después: el re-direccionamiento de la agenda del gobierno nacional

Iniciado 2012, la presidenta debió ser intervenida quirúrgicamente por un diagnóstico de cáncer de tiroides, que resultó ser un falso positivo, pero que no obstante la mantuvo inactiva durante enero. Inmediatamente después, en febrero, tuvo lugar el ya mencionado accidente de trenes en Buenos Aires, que modificó de manera radical el escenario político. Este acontecimiento puso en cuestión el rol del Estado Nacional en el área de transporte y de infraestructura en general. Asimismo, se cuestionó la transparencia en el manejo del área y la entrega de los subsidios, así como la relación de la empresa concesionaria de la línea de trenes con el gobierno, al tiempo que fueron procesados el Secretario de Transporte en funciones al momento del accidente, Juan Pablo Schiavi, y su predecesor Ricardo Jaime. Poco tiempo después, también fue alcanzado por denuncias de corrupción el propio vicepresidente de la nación, en una causa en la que se lo acusó de favorecer desde el Ministerio de Economía a la empresa calcográfica Ciccone, dedicada a la impresión de papel moneda y con la cual el vicepresidente estaría vinculado patrimonialmente. Esto, sumado a la desaceleración económica, causó un inevitable y temprano deterioro de la imagen presidencial.

Tal como lo hizo después de cada situación que comprometió su popularidad, el kirchnerismo retomó rápidamente la iniciativa mediante una serie de medidas de alto impacto político.¹ A mediados de marzo se convirtió en ley la Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, que permitió incrementar la capacidad interventora del Ejecutivo en las políticas monetarias. En abril, re-estatizó

¹ Realizamos en este apartado una presentación sumaria de las mismas, dado que algunas de estas medidas son analizadas en profundidad en el punto 4.

la empresa petrolera de bandera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).² Y en junio se lanzó el programa Pro.Cre.Ar del Bicentenario, un ambicioso plan de créditos orientados a la vivienda. La nueva estatización y el tenor de cada uno de estos paquetes de leyes no sólo profundizaron el perfil intervencionista de la gestión del gobierno nacional, sino que además lo dotaron de una retórica nacionalista.

En forma simultánea, al cumplirse en 2012 el 30º aniversario de la guerra de Malvinas, y en una nueva apelación al sentir nacional, el oficialismo colocó en el centro de la agenda pública el tema de la soberanía argentina sobre las islas. En marzo se presentó el Informe Rattenbach³ “desclasificado”, esto es, se volvió a publicar un informe que realizaran oportunamente las fuerzas militares sobre la actuación argentina en la guerra, pero sin las “omisiones y correcciones” que habría sufrido en aquel entonces. Paralelamente, se ingresó en una escalada verbal contra el gobierno británico, que tuvo como respuesta el envío de un bombardero inglés a las Islas Malvinas. Por último, se intensificaron los reclamos argentinos en diferentes instancias internacionales, para que Gran Bretaña acepte las disposiciones de Naciones Unidas. Los escenarios elegidos fueron el G-20 y la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur-Países Árabes (ASPA).

Frentes de conflicto dentro y fuera de la coalición: las movilizaciones de 2012

Como anticipamos al comienzo de este apartado, durante 2012 el gobierno mantuvo disputas en dos frentes; al enfrentamiento con sus ya tradicionales adversarios se sumaron las tensiones generadas al interior de la propia coalición, que implicaron la salida de algunos importantes aliados. Gran parte de estos movimientos y enfrentamientos se manifestaron mediante actos públicos y movilizaciones.

En lo que respecta al conglomerado opositor, se profundizó la disputa con actores no-partidarios, especialmente con el grupo mediático Clarín y con algunas entidades gremiales. En términos partidarios el principal polemizador-interlocutor del arco opositor fue el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA),⁴ Mauricio Macri, líder de la alianza Propuesta Republicana (PRO); en este caso, la disputa central estuvo dada por la transferencia de las responsabilidades del transporte público desde la Nación a la Ciudad, específicamente del servicio de trenes subterráneos.⁵

² Esta medida se suma a las re-estatizaciones previas hechas por el kirchnerismo, entre las que se destacan la de la Administración de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP) en octubre de 2008, y la de la línea aérea de bandera nacional, Aerolíneas Argentinas y Austral en diciembre de 2008.

³ El informe puede consultarse completo en: <http://www.casarosada.gov.ar/component/content/article/108-gobierno-informa/25773-informe-rattenbach>

⁴ Se trata del distrito que históricamente constituyó la Capital Federal del país, relevante en términos electorales pero especialmente por su influencia central en la opinión pública nacional, y uno de los más esquivos al kirchnerismo en términos electorales.

⁵ Se trata de un proceso con marchas y contramarchas; que se inició con el acuerdo de transferencia entre Nación y CABA a fines de 2011; continuó con diferentes debates acerca del costo del boleto y la seguridad de las estaciones; incluyó intentos de “devolución” de la responsabilidad desde la ciudad a la Nación; y continúa en estos días con el debate no sólo respecto de la tarifa del boleto de subte, sino también en lo que respecta a las tareas de renovación de una de sus líneas.

En cuanto al enfrentamiento con el grupo mediático Clarín, la disputa se centró en la aplicación del artículo 45⁶ de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada por el Congreso Nacional en 2009 y que se manifestó en denuncias cruzadas, medidas cautelares y apelaciones judiciales, generando un marco de fuerte judicialización del conflicto.⁷ El 7 de diciembre (7-D) vencía el plazo para que Clarín acatara la ley. Sin embargo, la Cámara en lo Civil y Comercial Federal decidió prorrogar más allá de esa fecha la medida cautelar que eximía al Grupo Clarín de la obligación de desprendérse de licencias de radio y televisión, al tiempo que la Corte Suprema de Justicia rechazó la solicitud de *per saltum* del gobierno; así el gobierno quedó sin su 7-D y la disputa se espera se prolongue en los próximos tiempos.

Por otra parte, el gobierno volvió a ser objetivo de los “cacerolazos”, protestas típicamente urbanas que hicieron su aparición contra el kirchnerismo a mediados de 2008 a raíz del conflicto con las entidades representativas del campo, pero que simbólicamente retrotraen a la memoria los años 2001 y 2002, en los cuales tuvo lugar la más reciente y profunda crisis económica y política del país. Así el 13 de septiembre (13-S) se convocaron cerca de 200.000 personas en la Plaza de Mayo de Buenos Aires y en distintos puntos del país (La Nación, 15/08/2012).⁸ El segundo cacerolazo, más multitudinario aún, tuvo lugar el 8 de noviembre (8-N). A diferencia del anterior, la participación en la convocatoria de parte de la dirigencia política se hizo visible, en especial de Mauricio Macri que convocó a marchar todos bajo una “sola bandera, la argentina” (La Nación, 7/11/2012).⁹

Sin embargo, como ya señaláramos, una de las tensiones más importantes emergió de la propia coalición, concretamente del ala sindical liderada por Hugo Moyano, quien había apoyado al kirchnerismo desde 2003. Las tensiones habían comenzado con los cierres de lista previos a las elecciones de 2011, donde el líder del gremio de camioneros se quejó reiteradamente de la falta de espacios para el mundo sindical. Luego de eso, Moyano brindó su apoyo a distintos gremios en conflicto con el gobierno y protagonizó una serie de bloqueos¹⁰ y reclamos dirigidos al gobierno nacional.¹¹ Asimismo, reclamó por beneficios para sus bases, entre ellos. Al mismo tiempo, instó a que no exista un piso en las paritarias salariales. Este enfrentamiento, más allá de su fundamento económico dado por el contexto inflacionario, tuvo también su motivo político: 2012 era año de elecciones en la CGT y era previsible que Moyano no obtendría el apoyo del gobierno para presidirla. Por fin el 27 de junio Moyano lideró un paro general y dos semanas

⁶ Nos referimos al artículo de desinversión, que regula la cantidad de licencias que puede llegar a tener la misma persona o sociedad, y su complementario, el artículo 161 que fija un plazo máximo de adecuación a la ley para las empresas o titulares de las licencias.

⁷ En este camino el gobierno fortaleció el órgano encargado del cumplimiento de la norma, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), colocando en septiembre de 2012 al frente del mismo, al diputado nacional Martín Sabbatella, líder de una fuerza afín al gobierno y con alta exposición pública.

⁸ <http://www.lanacion.com.ar/1508166-multitudinario-cacerolazo-en-la-capital-y-ciudades-del-interior-del-pais>

⁹ <http://www.lanacion.com.ar/1524327-macri-convoco-a-ir-al-8n-con-una-sola-bandera>

¹⁰ El 11 de octubre de 2011 el gremio de camioneros bloqueó una fábrica de cerámicos para exigir que los empleados tercerizados de la misma queden afiliados al gremio de camioneros y seis días después bloqueó el ingreso a una distribuidora de bebidas para evitar el traslado de uno de los depósitos donde ésta funcionaba.

¹¹ Entre los más importantes: la suba del mínimo imponible al impuesto a las ganancias y el tratamiento del proyecto de ley para la participación de los trabajadores en las ganancias netas de las grandes empresas

después rompió formalmente con la CGT, dando lugar a una central obrera dividida entre el sector disidente encabezado por el propio Moyano, y el oficialista encabezado por el gremialista metalúrgico Antonio Caló. Esta división se suma a la que ya tuviera la central gremial en 2008, con la desvinculación del grupo de gremios alineados con Luis Barrionuevo¹² que conformaron la “CGT Celeste y Blanco”.

En este cuadro de fragmentación sindical, las medidas de fuerza continuaron: la primera fue una movilización y acto en Plaza de Mayo el 10 de octubre que agrupó a la CGT disidente, más la fracción de la CGT Celeste y Blanco y la CTA¹³ disidente encabezada por Pablo Micheli; la segunda, un paro de actividades sin movilización, pero con un bloqueo sistemático de piquetes en los ingresos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 20 de noviembre, a la que se sumaron entidades del campo como Federación Agraria Argentina y la Sociedad Rural. Si bien, el poder de fuego de los sindicatos disidentes quedó demostrado, no debe exagerarse su representatividad en el marco de un sindicalismo dividido.¹⁴

Por último, en la puja al interior de la coalición existió una tensa relación con el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, el hombre con mejores chances de convertirse en el sucesor de CFK, dada su buena imagen ante la opinión pública y el respaldo de gran parte del Partido Justicialista, pero que no es aceptado por el círculo de dirigentes kirchneristas. En gran medida, el gobierno nacional y la coalición kirchnerista comenzaron a “rodearlo” desde el armado de listas en las elecciones de 2011, imponiendo al candidato a vicegobernador y a gran parte de la lista de candidatos a legislador por el distrito. La disputa recrudeció cuando Scioli admitió sus aspiraciones presidenciales ante los medios de comunicación, si bien dijo que apoyaría a la presidenta si esta consiguiera modificar la constitución para competir por un nuevo mandato. A lo largo de todo el año hubo gran cantidad de cruces, especialmente desde el kirchnerismo, sobre las actividades y declaraciones del gobernador.

III. COYUNTURA ECONÓMICA

Probablemente, el mayor desafío para el gobierno en este nuevo contexto era sostener la economía con una expectativa de menor crecimiento, índices de inflación en alza y fuga de capitales. Para ello, se instrumentó una medida de control a los intercambios monetarios internacionales, se fortalecieron los acuerdos y posteriores controles de precios desde la Secretaría de Comercio Interior y Exterior (esta última creada para el

¹² Hombre de fuerte vinculación con el menemismo, que se alejara de la CGT conducida por Hugo Moyano en 2008.

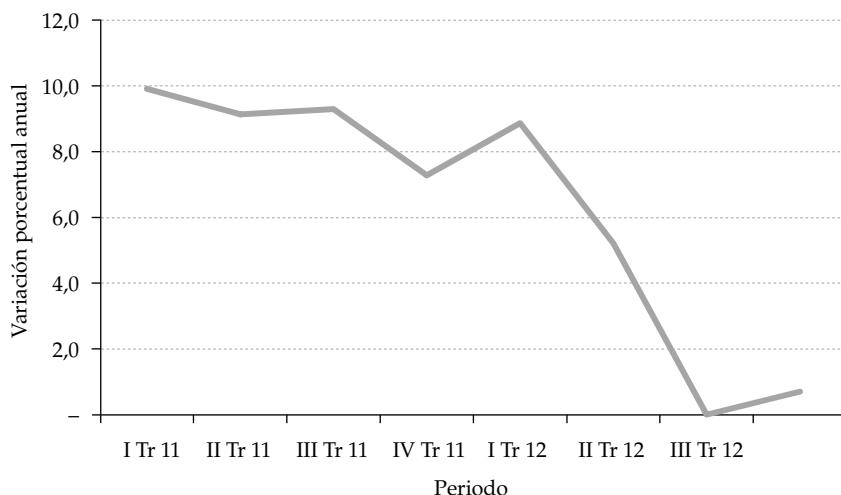
¹³ La Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) es una central obrera, nacida a partir de la separación de un grupo de sindicatos de la CGT en 1991, disconformes con la posición adoptada frente al gobierno de Carlos Menem. A partir de 2010, luego de una controvertida elección interna, la central se dividió entre los dos sectores en pugna: uno encabezado por Pablo Micheli, opositor al gobierno nacional, y otro por Hugo Yaski, afín al gobierno.

¹⁴ Según datos de Analytica citados por Burdman (2012b), la CGT y CTA oficialistas agrupan a 71,6% de los gremios: 64,5% la primera y 7,1% la segunda. Mientras que las disidentes alcanzan al 28,4% del total: 20,2% la CGT de Moyano, 4% de la CGT de Barrionuevo y 4,2% la CTA de Micheli.

nuevo período de gobierno) y se hicieron unos primeros intentos de disminuir el gasto vía la reducción de los subsidios estatales a los servicios públicos.

Si bien la economía siguió creciendo, lo hizo a un ritmo menor que en años previos. Esta desaceleración queda más clara si se considera la variación porcentual interanual del crecimiento del PBI en 2011 y 2012, es decir, el crecimiento en cada trimestre respecto al mismo del año anterior. De allí surge que la caída de la inercia del crecimiento se profundizó en el segundo y tercer trimestre de 2012 (Gráfico 1). Así, mientras que en 2011 el crecimiento inter-anual promedio fue de casi 9 puntos, alcanzó sólo 2 puntos entre enero y septiembre de 2012 (INDEC).

Gráfico 1: Variación anual porcentual del PBI por trimestre medido en millones de pesos de 1993. 2011-2012

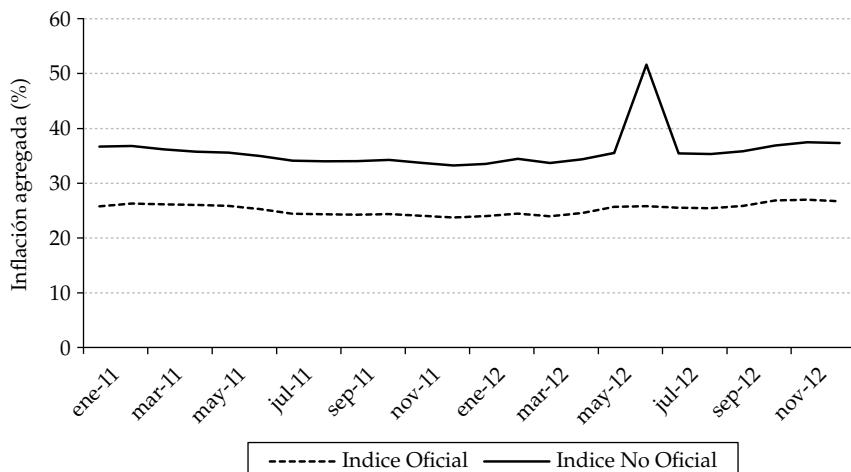


Fuente: Elaboración propia mediante datos provistos por INDEC.

Esta desaceleración del crecimiento en términos del PBI tuvo raíces tanto internas como externas, teniendo en cuenta que la economía mundial operó con rasgos recesivos y que algunos de los socios comerciales más importantes para la Argentina –en particular Brasil– experimentaron una contracción en su economía. A la vez, el freno del crecimiento toma mayor dimensión si se tiene presente que durante 2012 la inflación según el INDEC alcanzó al 10,8%, mientras que según el índice que difunden los legisladores nacionales de la oposición¹⁵ ascendió al 25,6% (Gráfico 2).

¹⁵ Este índice representa el promedio de lo estimado por los consultores privados, que dejaron de divulgarlo por su cuenta a partir de las restricciones planteadas por el gobierno nacional. Ver: http://www.ieco.clarin.com/economia/Indice-Congreso-privados-inflacion_0_847115449.html

Gráfico 2: Inflación agregada mensual oficial y no oficial: 2011-2012 en base a diciembre de 2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Indec y State Street Corporation <http://statestreetglobalmarkets.com/research/pricestats/> provistos por www.inflacionverdadera.com

La situación se hizo más preocupante por la presión provocada por la expansión monetaria privada que alcanzó cerca del 40% interanual (La Nación, 14/10/2012).¹⁶ No obstante, mediante la actuación del Ministerio de Trabajo en el laudo de negociaciones salariales entre gremios y empresarios, el gobierno logró sostener la remuneración al ritmo inflacionario, garantizando la capacidad adquisitiva de los asalariados. De este modo, en diciembre de 2012, el sector público pagó remuneraciones en promedio un 27% más alta que el mismo mes del año anterior, en tanto que el incremento en el sector privado fue de 29,5.¹⁷ No obstante, estas políticas compensatorias encontraron sus límites teniendo en cuenta que alrededor de un tercio de los trabajadores asalariados se desempeñan en el sector informal.¹⁸ Tampoco resultó exitosa la estrategia en lo que respecta a la tasa de actividad, con indicadores de empleo que se mostraron inflexibles a la baja, manteniéndose con valores en torno al 7% de desocupación y casi 9% de sub-ocupación.

¹⁶ <http://www.lanacion.com.ar/1516836-cuestion-de-pesos-la-argentina-el-pais-del-efectivo>

¹⁷ Datos calculados a partir de la base de datos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

¹⁸ Al cierre del segundo trimestre del año, el 34,5% de la población activa no estaba registrada, según indicaba el diario "La Nación" citando como fuente al INDEC. <http://www.lanacion.com.ar/1508611-el-gobierno-no-logra-disminuir-el-trabajo-informal-uno-de-cada-tres-empleados-esta-en-negro>

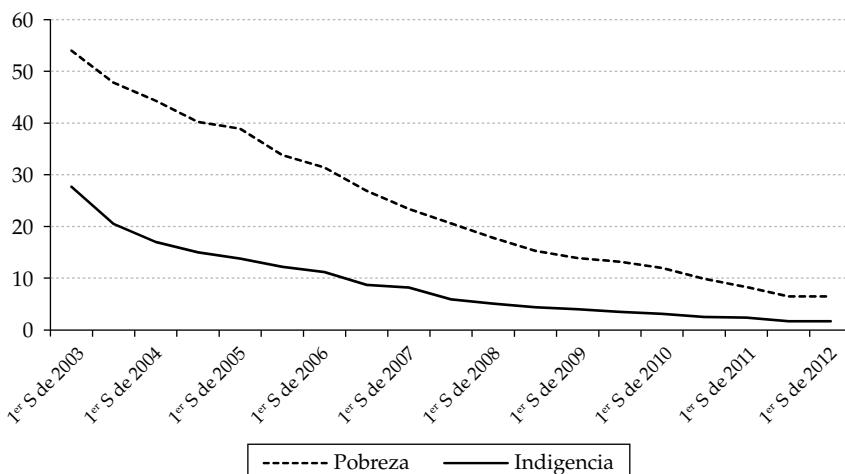
Cuadro 1: Variación interanual tasa de actividad, empleo, subocupación y desempleo.
Total aglomerados urbanos.¹⁹ Tercer trimestre de 2011 y tercer trimestre de 2012

Tasas	2011	2012
	3 ^{er} trimestre	3 ^{er} trimestre
Actividad	46,7	46,9
Empleo	43,4	43,3
Desocupación	7,2	7,6
Subocupación	8,8	8,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por INDEC.

Algo similar puede observarse en lo que respecta a los indicadores de pobreza e indigencia que tendieron a estacionarse los últimos dos semestres²⁰ (Gráfico 3).

Gráfico 3: Evolución semestral de la tasa de pobreza e indigencia 2003-2012. Personas



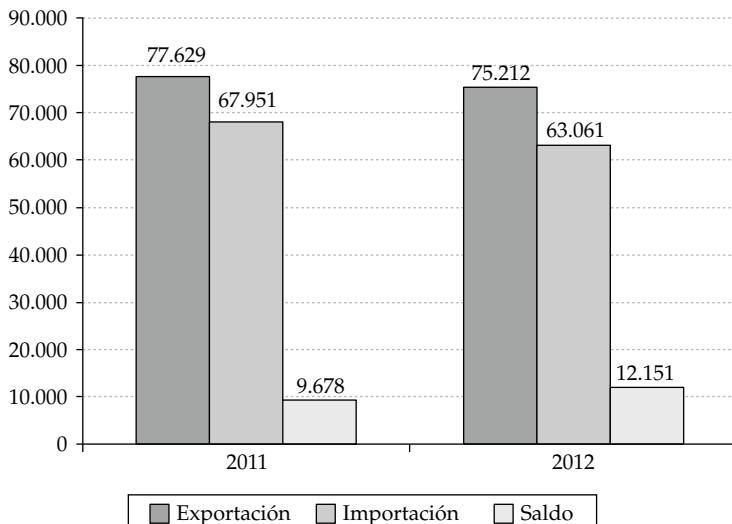
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

¹⁹ Los 31 aglomerados urbanos relevados por INDEC corresponden a: Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Partidos del Gran Buenos Aires; Gran Catamarca; Gran Tucumán-Tafí Viejo; Jujuy-Palpalá; La Rioja; Salta; Santiago del Estero-La Banda; Corrientes; Formosa; Gran Resistencia; Posadas; Gran Mendoza; Gran San Juan; San Luis-El Chorrillo; Bahía Blanca-Cerri; Concordia; Gran Córdoba; Gran La Plata; Gran Rosario; Gran Paraná; Gran Santa Fe; Mar del Plata-Batán; Río Cuarto; Santa Rosa-Toay; San Nicolás-Villa Constitución; Comodoro Rivadavia-Rada Tilly; Neuquén-Plottier; Río Gallegos.

²⁰ Vale la pena situarse en la tendencia y no los valores, pues tal como la inflación los números elaborados por el INDEC son objeto de fuertes críticas.

El segundo desafío mencionado estuvo dado por el control de las divisas. En ese marco se instrumentaron una serie de controles orientados por una lógica sustitutiva de importaciones. Esto se reflejó con una balanza comercial positiva, aunque no solo disminuyó la importación, sino también la exportación.

Gráfico 4: Intercambio comercial argentino en millones de dólares. Once meses. 2011-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

Adicionalmente, si se analizan los grandes rubros, se observa que el mayor decrecimiento en las exportaciones tuvo lugar en los rubros de bienes manufacturados –tanto de origen agropecuario como industrial– a favor de bienes primarios, combustibles y energías. Por otra parte, en las importaciones, el mayor descenso estuvo dado precisamente en bienes de capital, alrededor del 17%. Este último es un posible indicador de una baja en la inversión, lo que no es una buena noticia en una economía que ya funciona al máximo de su capacidad instalada.

Por otro lado, las medidas para evitar la salida de capitales no lograron frenar el descenso de las reservas internacionales del Banco Central, puesto que el declive en las reservas de divisas fue aún más pronunciado durante el año posterior a la implementación de las medidas de control del mercado cambiario (Cuadro 3).

IV. COYUNTURA INTERNACIONAL: COMERCIO INTERNACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR

En el plano comercial, los principales socios de Argentina se mantuvieron relativamente estables. Entre enero y noviembre de 2012 los destinos de las exportaciones argentinas, en

Cuadro 2: Variación porcentual con respecto al mismo período del año anterior de los valores, precios y cantidades de las exportaciones e importaciones. Once meses 2012

	Rubros	Valor	Precio	Cantidad
	Total	-3	1	-5
	Productos primarios	-4	-5	1
Exportación	Manufacturas de origen agropecuario	-3	-6	-8
	Manufacturas de origen industrial	-4	1	-5
	Combustibles y energía	2		3
Importaciones	Total	-7		-7
	Bienes de capital	-14	4	-17
	Bienes Intermedios	-8	-5	-3
	Piezas y accesorios para bienes de capital	-5	-1	-4
	Bienes de consumo (incluidos vehículos automotores)	-7	-2	-5
	Resto	51		51

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

Cuadro 3: Variación porcentual interanual de las reservas internacionales en el Banco Central de la Republica Argentina (BCRA)

Fecha	Total	Variación Porcentual respecto del año anterior
01/10/2010	51236	12,98
03/10/2011	48409	-5,52
01/10/2012	45089	-6,86

Fuente: elaboración propia mediante datos del BCRA.

orden decreciente de acuerdo con el valor absoluto, fueron Brasil, China, Chile, Estados Unidos y España. Por otra parte, los principales países de origen de las importaciones en el mismo período fueron: Brasil, China, Estados Unidos, Alemania y México (Anexo I).

En el plano de las relaciones internacionales, cinco fueron las políticas más destacadas implementadas durante este período. Por un lado, la continuidad y profundización del enfrentamiento con Gran Bretaña por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, al cumplirse los 30 años de la guerra entre ambos países por la disputa de ese territorio. En segundo lugar, la suscripción de la fundación definitiva de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC),²¹ organismo internacional que

²¹ Había sido creada el martes 23 de febrero de 2010 en sesión de la Cumbre de la unidad de América Latina y el Caribe, en la ciudad de Playa del Carmen, Quintana Roo, México. Pero la cumbre para su conformación definitiva tuvo lugar en Caracas, Venezuela, los días 2 y 3 de diciembre de 2011.

se estrenó con críticas a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y que por definición no incluye entre sus miembros ni a Estados Unidos ni a Canadá. En tercer lugar, la participación activa en la Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados que tuvo sede en la ciudad de Mendoza (Argentina), en la cual se suspendió a Paraguay del Mercosur en respuesta a la destitución del entonces presidente Fernando Lugo, considerada “golpista” por los presidentes. En la misma reunión se permitió a la vez el ingreso de Venezuela al bloque subregional, medida demorada hasta entonces precisamente por la negativa del Senado paraguayo a aprobar la propuesta. La cuarta medida fue la negativa a pagar el rescate por el embargo a la fragata “Libertad”, impuesto por el gobierno de Ghana en respuesta al reclamo de un grupo de acreedores de fondos de inversión que no se adhirieron al canje de deuda de los bonos propuesto por el gobierno argentino, y que culminó con la posterior liberación de la fragata a instancias de los Tribunales de Mar. Finalmente, el inicio del diálogo con Irán para el esclarecimiento de los atentados terroristas a la mutual judía AMIA y a la Embajada de Israel en Buenos Aires, perpetrados en 1994 y 1992 respectivamente, que resultó fuertemente cuestionado por la comunidad judía en Argentina.

V. PODER EJECUTIVO

Uno de los rasgos distintivo del kirchnerismo desde 2003 ha sido la continuidad en la composición del gabinete de ministros, y esto no habría de modificarse luego del triunfo electoral de octubre de 2011. Así, en lo que lleva de su segunda presidencia, CFK sólo implementó variantes en los espacios ministeriales donde el ministro había resultado elegido para una nueva función.

En este nuevo periodo lo más destacado fue la creación de la Secretaría de Comercio Exterior dentro del Ministerio de Economía, orientada al control de las importaciones, ubicando en la misma a Beatriz Paglieri, ex-interventora del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Ya en 2012 fue crucial el recambio en la Secretaría de Transporte y la posterior reubicación ministerial del área. A partir del accidente de trenes en la estación de Once sobrevino la renuncia –por problemas de salud según se argumentó– del entonces Secretario de Transporte, Juan Pablo Schiavi,²² y el nombramiento de Alejandro Ramos, sin experiencia previa en el área, y hasta ese momento intendente reelegido de Granadero Baigorria, una ciudad relativamente pequeña en la Provincia de Santa Fe. Posteriormente, a inicios de junio, el área de transporte se trasladó desde el Ministerio de Planificación a cargo de Julio De Vido, al Ministerio del Interior dirigido por Florencio Randazzo. Este último anotó una serie de éxitos de gestión durante los últimos años, como los operativos de seguridad vial, la instrumentación del nuevo Documento Nacional de Identidad (DNI) y Pasaporte, y la implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) para Buenos Aires y el Área Metropolitana.

²² Actualmente imputado en la causa que se lleva adelante para esclarecer el accidente, al igual que el anterior secretario del área, Ricardo Jaime

En lo que respecta a las segundas líneas ministeriales se destaca el ingreso de Sergio Berni como Secretario de Seguridad, y el nombramiento como sub-interventor de YPF al Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Axel Kicillof. Sergio Berni es un hombre de perfil kirchnerista “puro”, ya que previamente ejerció funciones en Santa Cruz y en el Ministerio de Desarrollo Social junto a Alicia Kirchner. La importancia de esta incorporación se vincula a la sensibilidad del área, ya que la inseguridad es uno de los problemas centrales en la consideración de la opinión pública, y el alto perfil mediático que alcanzó el funcionario. Axel Kicillof, proveniente de la militancia universitaria de izquierda, es un economista heterodoxo que representa parte de la renovación generacional del kirchnerismo, y adquiere un rol central en la estatización de YPF asumiendo como sub-interventor.

Por otra parte, el gabinete continuó funcionando con el sello kirchnerista, es decir: sin reuniones (Catterberg y Palanza, 2012; De Luca y Malamud, 2011). Otro rasgo destacado del gabinete fue el bajo “caudal electoral” de sus ministros, teniendo en cuenta que se compone de políticos con escasa trayectoria en la disputa de cargos electivos a favor de trayectos de tipo ministerial (Burdman, 2012a). Pocos ostentan éxitos ejecutivos: Juan Manzur, Ministro de Salud, fue elegido vicegobernador de Tucumán y solo ejerció durante un breve período; Arturo Puricelli, Ministro de Defensa, fue gobernador de Santa Cruz entre 1983 y 1987; y Julio César Alak, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, fue varias veces intendente de la ciudad de La Plata (capital de la Provincia de Buenos Aires). Dentro de los que hicieron su trayectoria en el mundo legislativo, la más destacada es Nilda Garré, Ministra de Seguridad, quien fue diputada nacional en 1973, 1993, 1999 y 2003; Florencio Randazzo, Alicia Kirchner y De Vido tuvieron un breve paso por el legislativo, pero la mayor construcción de sus carreras tuvo lugar en ministerios. En la misma tónica, Oscar Parrilli, Secretario General de la Presidencia, fue legislador provincial y candidato a gobernador en Neuquén. El resto nunca fue candidato.

También se destaca la baja presencia de mujeres en el gabinete, a pesar de que es una mujer quien ejerce la presidencia, y de que la Argentina se destaca por una alta representación de género en las cámaras legislativas (ÍDD-Lat, 2012). En este punto se reafirma que las leyes de cuota de género se convierten en una suerte de “techo de cristal” para las mujeres que se ven restringidas a la vida legislativa (Caminotti, Rotman y Vareto, 2011).

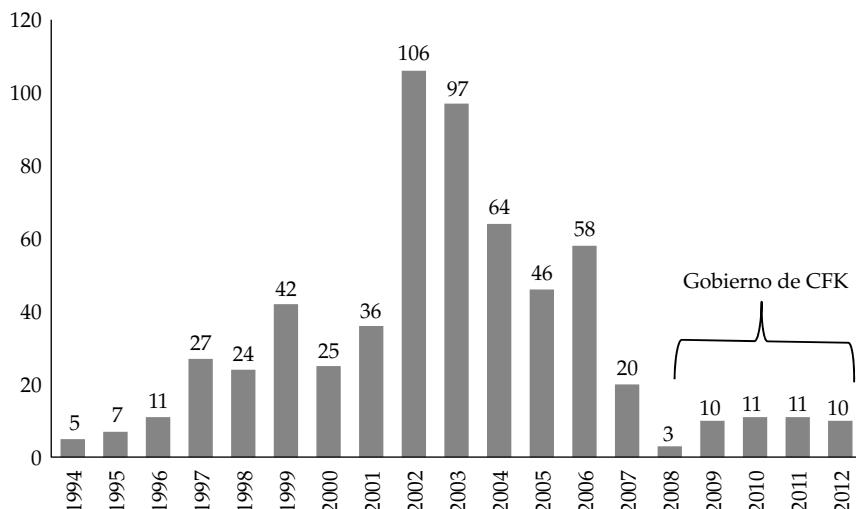
Otro rasgo distintivo del estilo presidencial de CFK, especialmente desde 2009, ha sido el uso de formas de comunicación directas, destacándose la cadena nacional y las redes sociales (Facebook y Twitter). En lo que se refiere a cadena nacional, a mediados de septiembre, la presidenta emitió 52 cadenas nacionales desde 2009 y 17 de ellas en el transcurso de 2012 y, en su mayoría, en horarios televisivos centrales (Clarín, 05/09/12),²³ en tanto que Dilma Rousseff, Presidenta de Brasil, apenas la usó unas seis veces desde que asumió en 2011 y Sebastián Piñera, Presidente de Chile, la utilizó en 11 ocasiones

²³ http://www.clarin.com/politica/ano-Cristina-hablo-horas-cadena_0_768523183.html

desde que asumió en 2010 (La Nación, 05/09/12).²⁴ De este modo, la presidenta evita tanto intermediarios comunicativos como las preguntas de las conferencias de prensa.

Finalmente, en lo que refiere a dos herramientas claves del Poder Ejecutivo para actuar sobre la producción legislativa –los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y los vetos presidenciales– continúa siendo ejercida por la Presidencia de modo moderado. Durante 2012 CFK emitió diez DNU, sosteniendo los valores de su gestión muy por debajo de los históricos y en particular de los de su marido Néstor Kirchner. Entre los DNU dictados más importantes se destacan intervención temporal de YPF, el traspaso de Transporte al Ministerio del Interior, la creación del programa de créditos a la vivienda, ProCrear (Gráfico 5).

Gráfico 5: DNU promulgados. Evolución anual 1994-2012



Fuente: Elaboración propia mediante datos provistos por InfoJus, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos <http://www1.infojus.gov.ar/home?0>

En lo que respecta a la atribución de vetar las leyes sancionadas por el Congreso, ya sea de manera completa o parcial, CFK también se coloca por debajo del promedio en su aplicación. En su primera presidencia la mayoría de sus vetos tuvieron lugar durante 2009, en el que se enfrentó a un Congreso relativamente adverso, y tomaron sobre todo la forma de vetos parciales. En 2012, apenas dictó un veto al Proyecto de Ley 26.751, un tema local sobre transferencia de terrenos a la Municipalidad de La Banda (Santiago del Estero) (Cuadro 5).

²⁴ <http://www.lanacion.com.ar/1505408-la-cadena-nacional-otra-forma-de-despotismo>

Cuadro 5: Votos por periodo presidencial. 1983-2012

Presidente	Votos (total)	Veto en forma total	Veto en forma parcial	Promedio anual*
Alfonsín	49	37	12	8,91
Menem 1ra	106	45	61	17,67
Menem 2da	89	47	42	22,25
De La Rúa	44	26	18	22
Rodríguez Saá	2	2	0	*
Duhalde	35	13	22	28
N. Kirchner	37	13	24	9,25
CFK 1ra	21	2	18	4,67
CFK 2012	1	1	0	1

Fuente: Elaboración propia mediante datos provistos por InfoJus, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos <http://www1.infojus.gov.ar/home?0>

* El promedio anual se calcula en base a la estadía aproximada de cada uno de los mandatarios: Alfonsín 5 años y medio (12/1983 a 7/1989); Menem primer periodo de 6 años y segundo de 4; Rodríguez Saá no es incluido puesto que solo gobernó una semana; Duhalde 1 año y medio (1/2002 a 5/2003); Kirchner 4 y medio (5/2003 a 12/2007); CFK 4 (12/2007 a 12/2011).

VI. PODER LEGISLATIVO

A partir de 2012, con el ingreso de los diputados y senadores elegidos en octubre de 2011, el oficialismo recuperó las mayorías necesarias para sesionar. Así el Frente Para la Victoria (FPV), sin aliados, alcanza el 45% de los legisladores en cada una de las Cámaras. (Cuadros 6 y 7).

Una característica notoria de este Congreso es la alta fragmentación de bloques legislativos, especialmente en la Cámara de Diputados. Esta es una característica distintiva del periodo kirchnerista (Jones y Micozzi 2011), pero que ha tendido a moderarse en los últimos dos años. Si observamos la evolución del Número Efectivo de Bloques²⁵ en el periodo 1983-2012 se puede ver la tendencia ascendente, solo levemente atenuada a partir de 2010. También resalta la gran diferencia en el número de legisladores entre el primer y el segundo bloque (116 del Frente para la Victoria contra 38 de la UCR). En gran medida, es la dispersión del conglomerado opositor lo que explica la alta fragmentación de bloques.

En 2012 el Congreso Nacional incrementó la cantidad de sesiones y mejoró su productividad en la sanción de leyes, con respecto al bienio 2010-2011. Esta reactivación podría explicarse por el hecho de no ser un año electoral, donde los legisladores se concentran en actividades proselitistas, y porque el oficialismo recuperó una suficiente cantidad de bancas para asegurar el éxito de sus iniciativas. No obstante, la productividad estuvo por debajo de

²⁵ Siguiendo la fórmula propuesta por Laakso y Tagapeera (1979)

Cuadro 6: Composición por Bloques. Cámara de diputados. 2012

Bloque	Cantidad de legisladores	Porcentaje (%)
FRENTE PARA LA VICTORIA – PJ	116	45,14
UCR	38	14,79
FRENTE PERONISTA	21	8,17
PRO	11	4,28
FRENTE CIVICO POR SANTIAGO	7	2,72
COALICIÓN CÍVICA-ARI	6	2,33
PARTIDO SOCIALISTA	6	2,33
FRENTE CÍVICO-CÓRDOBA	5	1,95
GEN	5	1,95
UNIDAD POPULAR	5	1,95
NUEVO ENCUENTRO	5	1,95
RESTO	32	12,45
TOTAL	257	100

Cuadro 7: Composición por Bloques. Senado. 2012a

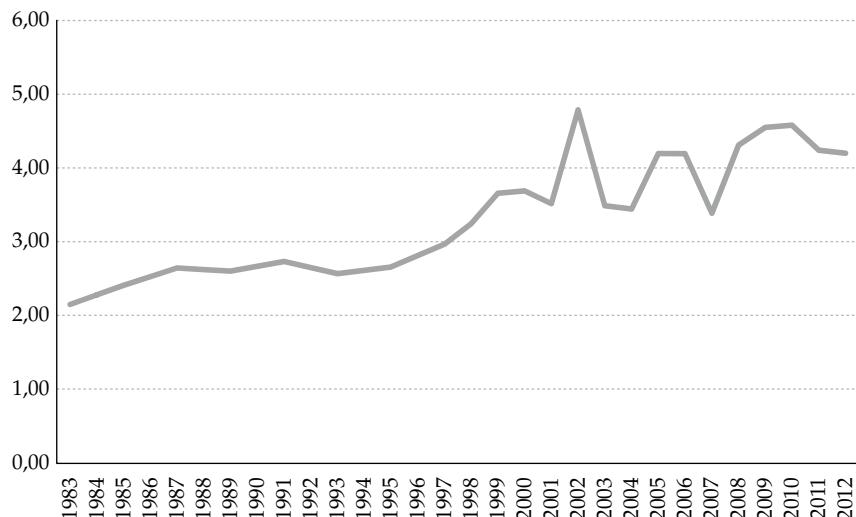
Bloque	Cantidad de legisladores	Porcentaje (%)
FRENTE PARA LA VICTORIA – PJ	32	44,44
UCR	14	19,44
BLOQUES DE DOS MIEMBROS	14	19,44
BLOQUES UNIPERSONALES	12	16,67
TOTAL	72	100

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Información Parlamentaria.

2008 –año con características equivalentes– e incluso por debajo de 2009 –año electoral– (Cuadro 8). Adicionalmente, aunque se aprobaron más proyectos enviados por el Poder Ejecutivo que en los tres años anteriores, la incidencia relativa de su iniciativa descendió respecto de los últimos dos. De ello podría deducirse que el Ejecutivo cedió parte de la labor a los legisladores oficialistas, teniendo en cuenta que alrededor del 70% de los proyectos aprobados, presentados por miembros del Congreso, fueron de legisladores pertenecientes al bloque oficialista (Zapata, 2013).

En lo que respecta a la temática abordada, el 50% de las iniciativas aprobadas se concentró en temas menores como la cesión de terrenos, declaraciones de feriados o fechas conmemorativas y alrededor de un 28% se lo llevaron los acuerdos internacionales y el aval de homenajes. Solo el 3,8% de las leyes estuvieron destacadas por temas de género, un porcentaje similar a cuestiones de índole económica, cerca del 2% a cuestiones laborales y temas vinculados al transporte apenas el 1% (Zapata, 2013).

Gráfico 6: Número Efectivo de Bloques Legislativos. Cámara de Diputados. 1983-2012



Fuente: Elaboración propia en base a Vareta (2012) y a datos de la Dirección de Información Parlamentaria.

Cuadro 8: Porcentaje de leyes aprobadas por el Honorable Congreso de la Nación según origen de la iniciativa. 2008-2012

Año de referencia*	2008	(%)	2009	(%)	2010	(%)	2011	(%)	2012	(%)
Total de leyes aprobadas	119	1	111	1	70	1	79	1	104	1
Iniciativa Poder Ejecutivo	67	0,56	37	0,33	37	0,53	37	0,47	45	0,43
Iniciativa Diputados	30	0,25	48	0,43	22	0,31	21	0,27	30	0,29
Iniciativa Senado	22	0,18	26	0,23	11	0,16	21	0,27	29	0,28

* Los períodos legislativos abarcan desde el mes de 1 de marzo hasta el 28/02 del año siguiente.

Fuente: Elaboración propia mediante datos provistos por InfoJus, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos <http://www1.infojus.gov.ar/home?0>

Sin embargo, se tomaron importantes medidas en lo que respecta a la relación Estado y economía, al tiempo que se amplió la agenda de derechos civiles, se introdujeron nuevas reglamentaciones al mercado de trabajo y se produjo al menos una modificación relevante en materia de derechos políticos. A continuación presentamos una síntesis de las principales leyes aprobadas

Cuadro 9: Síntesis de las principales leyes aprobadas por el HCN-2012²⁶

Denominación	Resumen	Coalición de apoyo a la ley ²⁶
Ley 26739 Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central	La ley amplía las funciones del Banco Central para intervenir en la regulación de las entidades financieras y promover más créditos para la economía real.	Frente para la Victoria (FPV), Nuevo Encuentro (NE), partidos provinciales
Ley 26741 Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina	La propuesta expropia el 51 por ciento de las acciones de la petrolera YPF a la multinacional española REPSOL. También declaró de “interés nacional” la recuperación del autoabastecimiento energético, desde la exploración hasta la comercialización de hidrocarburos.	FPV, Frente Amplio Progresista (FAP), Unión Cívica Radical (UCR), NE
Ley 26831 Nueva Ley de Mercado de Capitales	Habilita una mayor regulación del Estado y modifica el régimen de la oferta pública de valores, eliminando la autorregulación del mercado.	FPV, UCR, FAP, Coalición Cívica-Afirmación por una República Igualitaria (CC-ARI), NE y partidos provinciales
Ley 26737 Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales	Esta normativa limita la compra de territorios rurales nacionales por parte de extranjeros y apunta a la creación de un Registro Nacional de tierras. No establece una protección especial sobre zonas geológicas estratégicas como cuencas o acuíferos.	FPV, FAP, NE y Partidos Provinciales
Derogación de la figura del avenimiento.	La figura de avenimiento permitía que un tribunal perdonara a un violador “si la víctima lo quería y se casara con él, siempre que hubiera una relación afectiva previa, cuando la persona abusada no actuara bajo presión y el consentimiento fuera dado de forma libre y plena”. Esta modificación convertida en Ley por Diputados en marzo de 2012 implica un paso hacia delante en la protección de la mujer	FPV, UCR, FAP, FP, Propuesta Republicana (PRO), CC-ARI, NE y partidos provinciales
Artículo 132 del Código Penal		
Ley 26529 Derechos del Paciente. Autonomía de la voluntad del paciente: “la muerte digna”	Establece el derecho del paciente a aceptar o rechazar determinadas terapias o procedimientos médicos o biológicos, con o sin expresión de causa, como así también a revocar posteriormente su manifestación de la voluntad.	FPV, UCR, PRO, FAP, CC-ARI, NE, Peronismo Federal (PF) y partidos provinciales

²⁶ Se incluyen los bloques más numerosos y se toma en cuenta la postura mayoritaria de cada uno de ellos en la votación, en base a lo ocurrido en la Cámara de Diputados.

Denominación	Resumen	Coalición de apoyo a la ley ²⁶
Ley 26743 Derecho a la Identidad de Género	Define por identidad de género a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento de nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esta normativa representa un avance sustantivo en cuanto a libertades y derechos para el colectivo de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales.	FPV, FP, Partido Socialista (PS), UCR, PRO
Ley 26791 Agravamiento de la pena de los delitos contra la vida de miembros de la familia	Incorpora la figura del femicidio en el código penal y prevé agravar las penas para casos de femicidio o de asesinatos cometidos por violencia de género.	FPV, UCR, PRO, FAP, CC-ARI, NE, PF y partidos provinciales
Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas	Establece fuertes castigos al que explote económicamente el ejercicio de la prostitución de una persona y al que promueva o facilite la prostitución. Sin el consentimiento como elemento exculpante. Finalmente, se obliga al Estado a brindar asistencia médica y psicológica a las víctimas y a colaborar en la incorporación de la víctima en el sistema educativo y laboral.	FPV, UCR, PRO, FAP, CC-ARI, NE, PF y partidos provinciales
Nueva ley de Aseguradoras de Riesgo del Trabajo (ART) Modificaciones a la Ley 24557	La reforma transfiere el reclamo judicial de un conflicto del fuero laboral al fuero civil y elimina la denominada “doble vía”, por la que se cobraba por un lado la indemnización tarifada de las aseguradoras de riesgo de trabajo (ART), y simultáneamente se permitía elevar reclamos de resarcimiento en la Justicia laboral. Adicionalmente, aumenta los topes indemnizatorios y fija el mecanismo de actualización.	FPV, PRO, NE y partidos provinciales
Ley 26727 Nuevo estatuto del Peón Rural	Prohíbe emplear a menores de 16 años en cualquier área, fija una licencia por paternidad de 15 días, reduce la edad de jubilación a los 57 años, reconoce remuneraciones mínimas, prohíbe pagar de otra forma que no sea en moneda vigente, que la jornada laboral supere las 8 horas y las 44 semanales y regula el trabajo en horario nocturno.	FPV, PS, UCR, NE y partidos provinciales
Reforma electoral: el “voto Joven” Modificación leyes 346, 17671, 19945, 23298, 25432, 26215 y 26571	Establece el voto optativo entre los 16 y 17 años (a partir de los 18 es obligatorio).	FPV, NE y partidos provinciales

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Información Parlamentaria y relevamiento de fuentes periodísticas.

No obstante estas medidas, otros proyectos quedaron en el camino. Uno de ellos es el anteproyecto de unificación del código civil y comercial que presentaran la Presidenta de la Nación y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Ricardo Lorenzetti, en marzo, que incluye cambios en materia de divorcio, contrato prenupcial, adopción, fertilización asistida, propiedad comunitaria indígena y derechos del consumidor. Otros dos debates que se abrieron durante el año fueron la despenalización del aborto y de la tenencia de drogas para el consumo personal. En lo que se refiere a la primera cuestión, la Corte Suprema de Justicia sentó jurisprudencia en marzo a partir del caso identificado como A.G. de una adolescente que había sido abusada por su padrastro, interpretó como no punible la interrupción del embarazo proveniente de toda clase de violación, al tiempo que consideró y que cualquier caso de aborto no punible no está supeditado a trámite judicial. Al mismo tiempo que exhortó a implementar protocolos hospitalarios. En el Congreso de la Nación se inició el debate sobre despenalización en noviembre de 2011, pero la iniciativa no tuvo avances. Sobre el tema, la presidenta expresó su postura contraria a la despenalización. En lo que respecta a la tenencia de drogas para consumo personal el debate se inició en comisiones y con diversos proyectos en junio, pero no tuvo continuidad.²⁷

Adicionalmente, se pudo observar un relajamiento en las tensiones Ejecutivo-Legislativo, fruto en buena medida del cambio de composición de este último –con un fuerte crecimiento de la bancada oficialista-. Una bancada de partido de gobierno fuerte y disciplinada es fundamental en un gobierno cuyo funcionamiento se caracteriza por estar regido por una lógica gobierno-oposición antes que derecha-izquierda o de preferencias fuertes de políticas públicas (Jones, Hwang y Micozzi 2009). Sin embargo, como se mostró en este apartado, el gobierno logró incorporar en agenda temas que fueron acompañados por muchos miembros de la oposición, especialmente en lo referido a la ampliación de derechos civiles y la estatización de YPF.

VII. RELACIÓN FISCAL ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

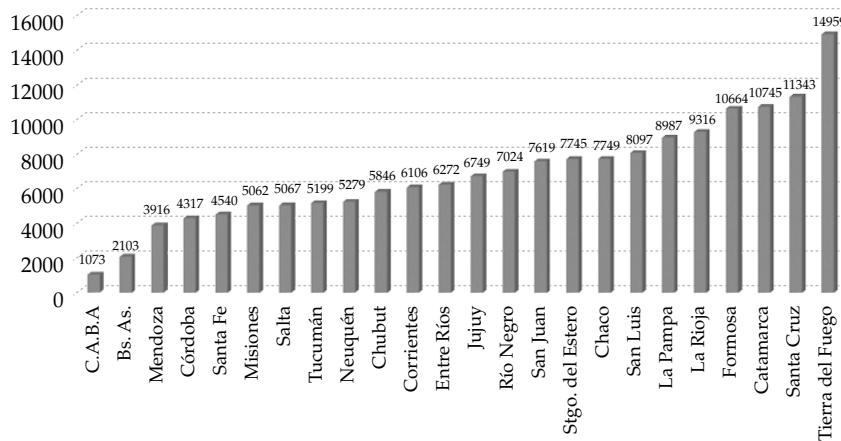
En lo que hace a la relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias, 2012 representó una continuidad del modelo vigente por el cual la función de recaudación se encuentra centralizada en el gobierno nacional, si bien los gastos están federalizados, dada la transferencia de los servicios de educación y salud a las provincias oficializada en los 90. Así del total recaudado en 2012, el 73% quedó en manos del gobierno nacional y solo un 27% fue a las provincias.²⁸ Si analizamos cómo se distribuyó ese 27% en términos per cápita, observamos que se mantuvo una fuerte disparidad distributiva entre las distintas jurisdicciones provinciales. Mientras que cada ciudadano de Tierra del Fuego,

²⁷ Cabe recordar que en agosto de 2009, la Corte Suprema determinó la inconstitucionalidad de castigar la tenencia de drogas para consumo personal y pidió el cambio de la ley de drogas.

²⁸ Esta primera distribución de fondos provenientes de impuestos nacionales es lo que se conoce en el sistema argentino como “coparticipación primaria”, en tanto que la “coparticipación secundaria” hace referencia a cómo se distribuye entre las jurisdicciones provinciales la masa de recursos que ese reparto primario asignó a las provincias.

recibió en promedio \$ 14.959²⁹ por este concepto, en la provincia de Buenos Aires sus habitantes recibieron ingresos siete veces menores (\$ 2.103 per cápita), Mendoza 3,82 veces menores (\$ 3.916 per cápita) y Córdoba 3,46 veces menores (\$ 4.317 per cápita) (Gráfico 11). Los datos muestran que en Argentina el principal criterio de distribución de transferencias federales es la inversa de la población, dando como resultado que las provincias más pequeñas estén fuertemente subsidiadas por el Estado nacional, de manera indirecta por las provincias más grandes, y poniendo de este modo una masa importante de recursos fiscales en manos de los gobiernos provinciales beneficiados (Gervasoni, 2011: 118). Estas distorsiones no necesariamente responden a criterios de equidad social, teniendo en cuenta por ejemplo que la población por debajo de línea de pobreza en la provincia de Buenos Aires supera en más de cuatro veces la de Tierra del Fuego o Santa Cruz. Dichas asimetrías cobran mayor relevancia si se tiene en cuenta que las provincias más beneficiadas son aquellas en las que el kirchnerismo obtuvo una mejor performance electoral en 2011.³⁰

Gráfico 7: Coparticipación per cápita por provincias. Año 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IARAF.

VIII. OPINIÓN PÚBLICA

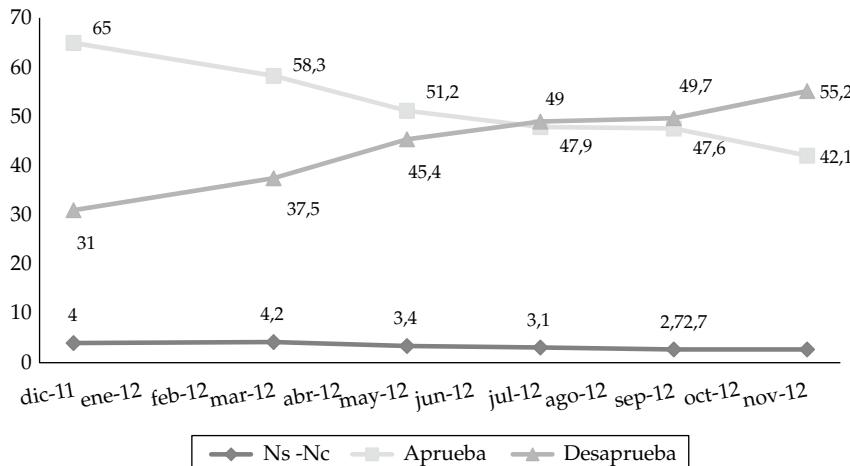
El año 2012 ha sido testigo de un deterioro persistente de la imagen de la gestión del gobierno nacional y de la presidenta, no obstante continúa obteniendo valores relativamente altos. Parte de este desgaste obedeció al deterioro de la situación económica, el desacuerdo con algunas medidas de gobierno y la mala gestión de las situaciones de

²⁹ El signo \$ refiere a pesos argentinos.

³⁰ La fórmula presidencial Kirchner-Boudou obtuvo en torno al 80% de los votos en Formosa, Santiago del Estero y Santa Cruz; y entre el 60% y el 70% en Misiones, Corrientes, Chaco, Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, San Juan, Tierra del Fuego, Neuquén y Río Negro (Andy Tow Blog).

crisis como la tragedia de Once y las acusaciones de corrupción sobre el vicepresidente. Así, la aprobación de la gestión presidencial perdió 16 puntos entre marzo y noviembre de 2012, resultando esta caída aún más pronunciada si se tiene presente que en diciembre de 2011 alcanzaba el 65%, totalizando así un descenso de casi 23 puntos³¹ (Gráfico 8).

Gráfico 8: Aprobación de la gestión presidencial



Fuente: Carlos Fara & Asoc.

De manera concomitante, la imagen presidencial sufrió un fuerte descenso; entre octubre de 2011 y junio de 2012 la aprobación bajó del 63,3% al 38,9%, esto es, casi 25 puntos porcentuales. Al mismo tiempo, la imagen negativa se elevó de 19,1% a 34,2%, esto es, 15 puntos porcentuales.³²

En el mismo sentido operó la visión sobre la política económica del gobierno; entre diciembre de 2011 y noviembre de 2012 12,5 puntos entre quienes consideraban que las políticas económicas del gobierno eran “buenas” o “muy buenas”, acompañado de un incremento equivalente entre quienes las consideraron “malas” o “muy malas” (Gráfico 10).

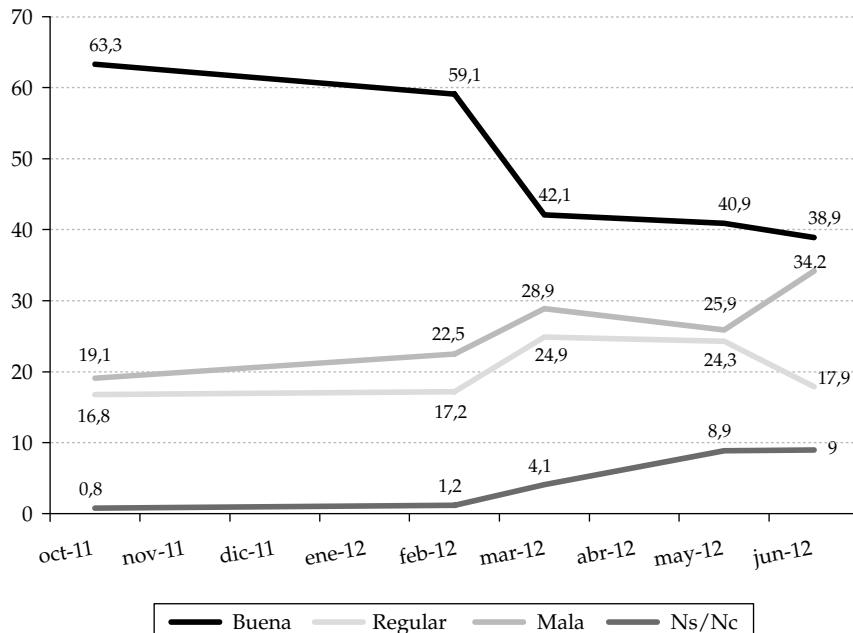
En cuanto a las expectativas futuras de los ciudadanos, los que pensaban que el país estaría “mejor” o “igual” que antes en los próximos meses, apenas alcanzaban al 34% en julio de 2012, mientras que en diciembre de 2011 eran el 56% (Gráfico 11); en el mismo sentido, el 81% temía que la inflación se saliese de control y el 47% estaba decepcionado con las medidas tomadas por la presidenta, registrándose en ambos cambios una tendencia en alza de estas opiniones.³³ Este dato es particularmente relevante, si se tiene en cuenta que

³¹ Los datos fueron relevados en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 28 municipios del Gran Buenos Aires) que alberga el 36% de la población total del país.

³² Los datos son de Management & Fit, sobre muestras de alcance nacional.

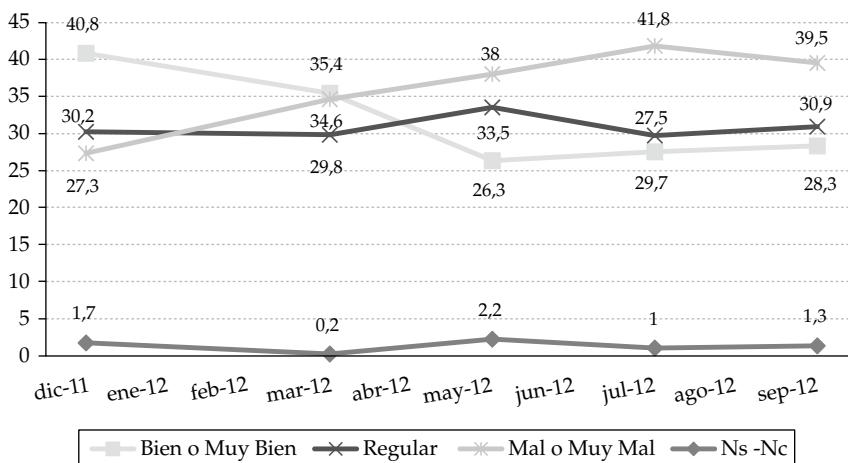
³³ Carlos Fara & Asoc. Informe de junio.

Gráfico 9: Imagen de la presidenta



Fuente: Management & Fit.

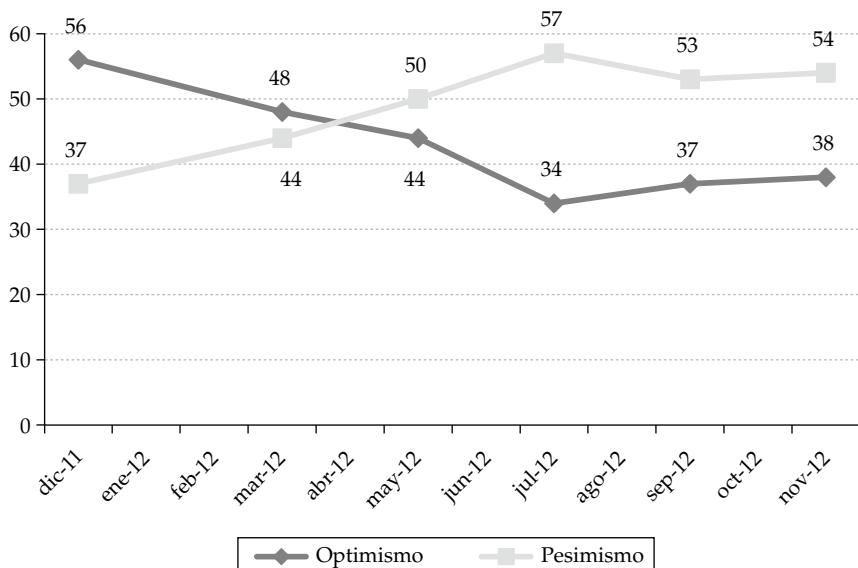
Gráfico 10: Opinión sobre la política económica del gobierno



Fuente: Carlos Fara & Asoc.

las percepciones prospectivas constituyen uno de los predictores de voto más robustos del comportamiento electoral de los argentinos (Tagina, 2012)

Gráfico 11: Expectativas futuras sobre el país



Fuente: Carlos Fara & Asoc.

En cuanto a las medidas de gobierno, la estatización de YPF contó con una alta adhesión en la opinión pública, con un 74% de acuerdo, un 20% en desacuerdo, y solo un 6% que no se pronunció al respecto.³⁴ Entre las medidas que generaron mayor rechazo aparecen la restricción a la compra de dólares, con un 59,8% en contra de esa medida en junio de 2012,³⁵ a ello también puede sumarse la larga disputa con el Grupo Clarín, que ha generado desconfianza y desgaste sobre ambos actores; entre 2010 y 2012 se incrementó en 10 puntos el segmento que “no cree a ninguno de los dos”, alcanzando el 39,1% de las respuestas, en tanto que el 26,1% le cree a Clarín y el 22,1% al gobierno; al mismo tiempo se registra un mayor involucramiento de la ciudadanía evidenciado por el descenso de los que creían “a ambos” (8%) y de quienes no contestaban (4,7%). Con respecto a la tragedia de Once, un 56% consideró que el accidente era responsabilidad del gobierno nacional, frente a un 38% que no estuvo de acuerdo, y un 7% que no respondió. Frente a la pregunta de quién tenía mayor responsabilidad, el 50% opinó que la empresa concesionaria (TBA), el 12% el gobierno, y el 37% opinó que los dos por igual.³⁶ A la vez, el 62% estuvo de acuerdo con que el Secretario de Transporte debía renunciar, y el 47% con que debía renunciar el Ministro de Planificación De Vido.

Al mismo tiempo las insinuaciones del entorno presidencial acerca de una posible reforma de la Constitución Nacional que habilitara la reelección presidencial también

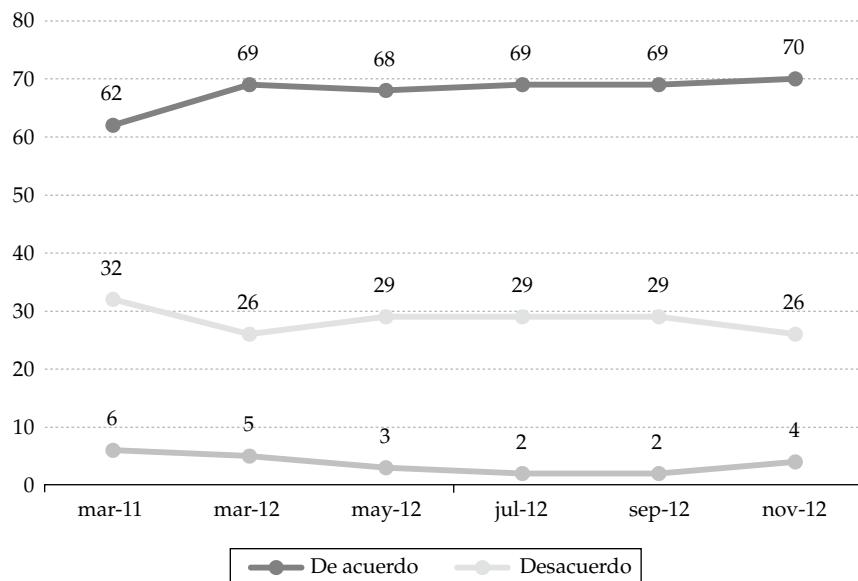
³⁴ Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) para Página/12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais-1-192453-2012-04-22.html>

³⁵ Management & Fit.

³⁶ Carlos Fara y Asoc. Informe de Marzo.

obtuvo un fuerte rechazo de la opinión pública, manifestado en una amplia mayoría que se opuso a esta medida (Gráfico 12).

Gráfico 12: Opinión sobre la reforma de la Constitución para habilitar la reelección presidencial



Fuente: Carlos Fara & Asoc.

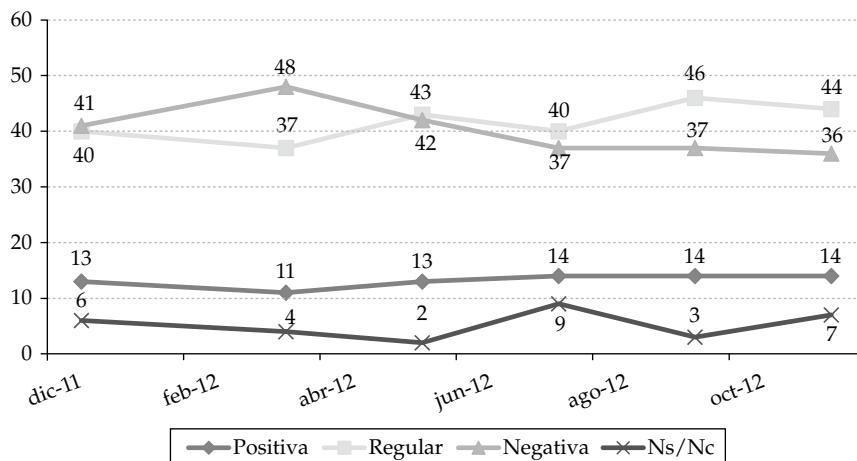
Frente al deterioro en la imagen presidencial y de la gestión de gobierno, y el rechazo de algunas de las medidas tomadas, vale la pena señalar que la imagen de la oposición no registró mejoras; entre diciembre de 2011 y noviembre de 2012 la imagen positiva se incrementó un punto, alcanzando el 14% en tanto que la imagen regular y negativa alcanzó un 80% al cierre del año (Gráfico 13). No obstante, y de frente a las elecciones legislativas previstas para octubre de 2013, un 55% manifestaba en noviembre de 2012 que prefería que gane la oposición, frente a un 34% que quería que gane el gobierno y un 11% que no sabe o no responde.³⁷

IX. EVALUACIÓN GENERAL SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

El desempeño de Argentina durante 2012, en distintos índices que miden la calidad de la democracia, da cuenta de las fortalezas y debilidades de la gestión de CFK; fortalezas

³⁷ Carlos Fara & Asoc.

Gráfico 13: Imagen de la oposición



Fuente: Carlos Fara & Asoc.

en términos de políticas que mejoran la calidad de vida de los sectores más vulnerables y debilidades en términos de la calidad institucional.

De acuerdo con el índice de desarrollo democrático para América Latina (IDD-Lat), Argentina se ubica en 2012 entre los países de desarrollo democrático medio, con una puntuación de 5,664 en una escala de 1 a 10, donde 1 es el menor desarrollo democrático y 10 el mayor desarrollo. Ocupa el sexto lugar del ranking de 18 países latinoamericanos. Su desempeño entre las distintas dimensiones que componen este índice es muy desparejo. Así obtiene el primer lugar en la sub-dimensión que mide la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar, dada la mejora en los indicadores que miden la mortalidad infantil, el gasto en salud, la matriculación secundaria y el gasto en educación, con la única excepción del desempleo urbano. En cambio, en la sub-dimensión que mide la capacidad para generar políticas que aseguren la eficiencia económica baja tres lugares respecto de 2011, ubicándose en el puesto 12º del ranking. En este caso los indicadores que se evalúan son el PBI per cápita, la brecha de ingreso (entre el quintil más bajo y el más alto de la población), el nivel de inversión, la libertad económica y el nivel de endeudamiento (externo público y privado). Excepto en este último ítem, en todos los demás el desempeño empeoró respecto de 2011. Vale la pena aclarar que el indicador de libertad económica es un índice combinado que castiga la intervención del gobierno en la economía.

Al mismo tiempo, Argentina se ubica en el puesto 17º en la dimensión calidad institucional y eficiencia política, que mide la percepción de la corrupción, la *accountability* legal, política y social, la fragmentación en el Poder Legislativo y la desestabilización de la democracia, si bien los dos primeros indicadores registraron una leve mejoría respecto de 2011. No obstante, Argentina se ubica entre los diez países percibidos como más corruptos en América Latina de acuerdo con el índice de Transparencia Internacional

incorporado al IDD-Lat, al tiempo que se observa una alta discrecionalidad en la administración de recursos como la distribución de la pauta de publicidad oficial en los medios de comunicación.

Con relación a la dimensión que mide los derechos políticos y las libertades civiles, el desempeño bajó levemente con respecto al año anterior, a causa sobre todo de la preocupación que muestra la población por la inseguridad, si bien el mismo informe del IDD-Lat (2012:54) revela que el país tiene las tasas de criminalidad más bajas del continente, pero la mayor brecha en la región entre la percepción de la población y la victimización, no obstante relativiza el hecho de que las estadísticas oficiales que divultan los gobiernos revelen la realidad. Esta dimensión referida a los derechos políticos y las libertades civiles toma los puntajes de los indicadores combinados del índice de Freedom House.

Freedom House califica a la Argentina de 2012 como una democracia electoral, lo mismo que al resto de los países de América Latina, con la excepción de Honduras, Venezuela y Cuba. Ello supone un sistema político competitivo y multipartidista; sufragio universal para todos los ciudadanos; elecciones periódicas competitivas celebradas bajo condiciones de voto secreto, seguridad razonable en el voto, ausencia de fraude electoral masivo y que los resultados sean representativos del deseo de la gente; acceso público significativo de los partidos políticos más importantes al electorado a través de los medios de comunicación y de campañas políticas generalmente abiertas. El término “democracia electoral” se diferencia del de “democracia liberal” en que este último implica la presencia de una variedad sustantiva de libertades civiles. El índice tiene un rango que va de uno a siete donde uno es el grado más alto de libertad y siete el más bajo. Argentina obtiene en 2012 el número dos en ambas dimensiones, perteneciendo al conjunto de países “libres”. Esta calificación no se modifica desde 2003, cuando el país calificó con tres puntos en cada dimensión.

X. CONCLUSIONES

A lo largo del artículo hemos identificado los principales eventos de coyuntura, junto con los cambios institucionales más significativos de 2012. También analizamos el funcionamiento del Poder Ejecutivo y Legislativo, la relación del gobierno nacional con las provincias, el clima de opinión pública y, en general, el funcionamiento de la democracia.

El deterioro de la situación económica, la falta de respuestas ante la tragedia de Once, las acusaciones de corrupción sobre el vicepresidente de la nación y el desacuerdo con ciertas medidas de gobierno son algunos de los hechos que permiten explicar el marcado contraste en el clima político, económico y social de fines de 2012 con respecto al comienzo del mismo año. A la vez, al enfrentamiento con sus ya tradicionales adversarios el gobierno sumó las tensiones generadas al interior de la propia coalición, que implicaron la salida de algunos importantes aliados. Esto, junto con el rechazo de la opinión pública a una reforma constitucional que habilite una segunda reelección presidencial, precipitaron las

pujas internas por la sucesión presidencial, pujas que mayormente se manifestaron por la ruptura de la central sindical que apoyaba a la coalición gobernante y por tensiones con respecto a gobernadores del PJ, especialmente el de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a los cambios institucionales, durante 2012 se produjeron importantes avances en materia de derechos civiles a partir de diversas iniciativas oficialistas aprobadas por el Congreso de la nación; menos nítido fue en cambio el itinerario en cuanto a los derechos laborales dada la sanción por un lado de la ley que mejora las condiciones del trabajador rural, y por otro, la sanción de la ley de riesgos del trabajo, que aparece como una concesión al sector empresario. En materia de derechos políticos, también estos resultaron ampliados con la inclusión del voto opcional entre los 16 y los 17 años. En cuanto a la participación del Estado en la economía, el gobierno profundizó su perspectiva intervencionista a través de la reestatización de YPF, la nueva ley que regula el mercado de capitales y la reforma a la carta orgánica del Banco Central.

Con respecto al funcionamiento del sistema institucional, a lo largo de 2012 surgen como fortalezas una mayor productividad del Poder Legislativo, un menor uso de los decretos de necesidad y urgencia por parte de la presidencia, y un funcionamiento autónomo de la máxima instancia del poder judicial, la Corte Suprema de Justicia, que se expidió en contra de las preferencias del Poder Ejecutivo en un tema sensible para el oficialismo como lo fue la Ley de Medios. Como debilidades, persiste una fuerte centralización de la función de recaudación impositiva en el gobierno nacional y un reparto de los fondos de coparticipación entre las provincias a partir de criterios “curiosos” que no responden a fines de equidad social, y comprometen el funcionamiento del federalismo.

En este marco, algunas de las cuestiones que despiertan mayor inquietud en el mediano plazo, es el camino que tomará CFK ante su propia sucesión. Se vislumbran tres alternativas: que la presidenta intente forzar la re-re-elección; que designe un sucesor y se coloque entonces en el lugar de electora; o bien, que trabaje por evitar el triunfo de un peronista no kirchnerista (Varetto y Panero, 2011). El primero de estos caminos parece fácticamente bloqueado, como lo admitiera la misma presidenta. Con respecto al segundo, aún no ha dado señales claras; tal vez las elecciones legislativas de 2013 abran la posibilidad de mostrar este camino, comenzando a señalar un posible sucesor. En esta segunda ruta hay dos posibles caminos; la búsqueda de un sucesor cercano al núcleo –donde no encuentra actores bien posicionados electoralmente– o algún candidato de la coalición pero externo al núcleo. Respecto a la tercera opción, ya pueden vislumbrarse algunas señales ante los resquemores y enfrentamientos con el gobernador de la provincia de Buenos Aires, que hacen recordar la álgida disputa sucesoria entre Menem y Duhalde, la cual marcó la política argentina entre 1997 y 2003. Si esta vía es la que decide transitar la presidenta, se abrirían las mejores chances para la oposición no peronista.

En lo que respecta a la economía, es preciso dilucidar cómo el kirchnerismo resolverá otro año con bajas expectativas de crecimiento económico y alta inflación. Si bien se espera para 2013 un año levemente mejor en términos económicos que 2012, el gobierno necesitará experimentar con más alternativas políticas que el control directo sobre los precios y la política de ingresos expansiva. Sobre este último aspecto resulta crucial el

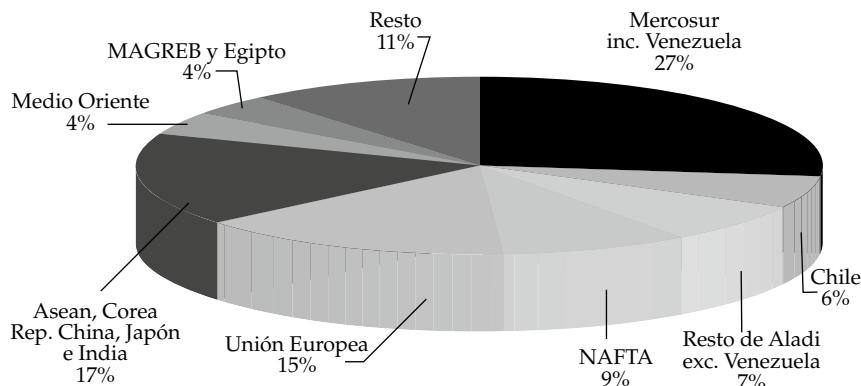
modo en que se consolide su relación con el nuevo mundo sindical, más fragmentado y menos dispuesto a acatar las directivas del ejecutivo. En este sentido, será revelador el modo en que se resuelvan las paritarias de inicio de año, y si el resultado es en valores como los esperados por el ejecutivo, o si en cambio cederá a la presión sindical.

Finalmente, las elecciones de 2013 serán clave para observar el impacto de la incorporación de los mayores de 16 años al mundo electoral y el funcionamiento del sistema de elecciones abiertas simultáneas obligatorias estrenado en 2011 y que por primera vez será utilizado en legislativas, sin concurrencia con elecciones presidenciales.

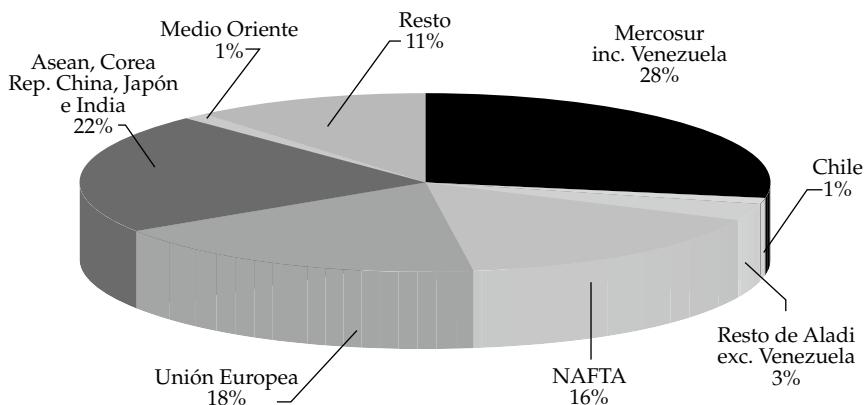
La dificultad para conseguir una coalición legislativa suficientemente amplia para lograr una reforma constitucional que habilite una segunda reelección presidencial, el rechazo de la ciudadanía a esta posibilidad y las dificultades notorias de la oposición para ser percibida como una opción de gobierno, permiten avizorar que el periodo 2013-2015 estará centralmente signado por la búsqueda de una fórmula sucesoria del peronismo.

Anexo I

Exportaciones según destino. Once meses 2012



Importaciones según destino. Once meses 2012



REFERENCIAS

- Argañaraz, Nadin, Barraud, Ariel y Bulgarelli, Valentina. 2013. Informe Económico n° 203. Instituto Argentino de Análisis Fiscal.
- Burdman, Julio. 2012a. "Gabinete y poder electoral". *El Estadista*, 3 (70).
- _____. 2012b. "Fragmentación y conflicto sindical". *El Estadista*, 2 (46).
- Caminotti, Mariana, Rotman, Santiago y Vareta, Carlos. 2011. "Carreras políticas y oportunidades "generizadas" en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)." *Revista Postdata* 16 (2): 191-221 .
- Catterberg, Gabriela y Palanza, Valeria. 2012. "Argentina: dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner". *Revista de Ciencia Política* 32 (1): 3-30
- De Luca, Miguel y Malamud, Andrés. 2011. *La Política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Jones, Mark, Hwang Wonjae y Micozzi, Juan P. 2009. "Goverment and Opposition in the Argentine Congress. 1989-2007: Understanding Inter-party Dynamics through Roll Call Vote Analysis". *Journal of Politics in Latin America*. Hamburgo: GIGA.
- Jones, Mark y Micozzi, Juan P. 2011. "Control, concertación, crisis y cambio: cuatro C para dos K en el Congreso Nacional". En *La Política en tiempos de los Kirchner*, editado por De Luca, Miguel y Malamud, Andrés, 49-61. Buenos Aires: Eudeba.
- Gervasoni, Carlos. 2011. "La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo". En *La Política en tiempos de los Kirchner*, editado por De Luca, Miguel y Malamud, Andrés, 115-127. Buenos Aires: Eudeba.
- Laakso Markku y Taagepera, Rein. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Molinar, Juan. 1991. Counting the Number of Parties: An Alternative Index. *American Political Science Review* 85 (4): 1383-91.
- Tagina, María Laura. 2013. "Elecciones 2009 y 2011 en Argentina. Ocaso y resurgimiento del gobierno de Cristina Kirchner". En *Elecciones y Política en América Latina*, coordinado por Alcántara Sáez, Manuel y Tagina, María Laura, 563-601. México: IFE-Miguel Ángel Porrúa ediciones.
- _____. 2012. Controlando al gobierno a través de las urnas. Un análisis del caso argentino entre 1995 y 2005. *Política. Revista de Ciencia Política* 50 (1): 111-144.
- Vareta, Carlos. 2012. "Los sistemas de partidos en Argentina: de la fragmentación territorial a las múltiples vidas. Reconstrucción analítica e ilustración empírica" Tesis Doctoral. Universidad Nacional de General San Martín (Argentina). 20 de Noviembre
- Vareta, Carlos y Panero, Marcelo. 2011. "La elección de la gran electora", publicada el día 24 de Octubre de 2011 en el diario Alfil de Córdoba.
- Zapata, Lorena. 2013. "El balance del Congreso". *El Estadista*, 3 (72).

Informes especiales y anuarios

Anuario 2012 del diario Página 12.

Anuario 2012 del diario La Voz del Interior.

Carlos Fara & Asoc., Informes de marzo, junio, septiembre y noviembre.

Páginas web

Banco Central de la República Argentina: www.bcra.gov.ar

Blog de Andy Tow <http://towsa.com/andy/totalpais/2011p.html>

Clarín: www.clarin.com

Dirección de Información Parlamentaria: www.diputados.gov.ar

Freedom House <http://www.freedomhouse.org/>

INDEC: www.indec.gov.ar

Inflación verdadera www.InflacionVerdadera.com

Infobae: www.infobae.com

Instituto Argentino de Análisis Fiscal <http://www.iaraf.org/informeszona.asp?zona=AF>

La Nación: www.lanacion.com

Management & Fit, <http://www.myfconsultora.com.ar/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Infojus: <http://www1.infojus.gov.ar/home?0>

Ministerio de Trabajo de la Nación: www.trabajo.gov.ar

Página12: www.pagina12.com.ar

Presidencia de la Nación: www.casarosada.gov.ar

Terra: <http://noticias.terra.com.ar/>

María Laura Tagina es candidata a doctor por la Universidad de Salamanca (España). Profesora e investigadora en la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de La Matanza. Publicó junto con Manuel Alcántara Sáez (2011) *América Latina: Política y Elecciones del Bicentenario* y (2013) *Elecciones y Política en América Latina. 2009-2011*. Los temas de su especialidad son comportamiento político, opinión pública y elecciones.

E-mail: marialaura.tagina@unsam.edu.ar

Carlos Varetto es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Profesor e investigador de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de Córdoba. Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Los temas de su especialidad son partidos políticos, sistemas partidarios y elecciones.

E-mail: carlosvaretto@unsam.edu.ar