

# ARGENTINA: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CONCENTRACIÓN DEL PODER INSTITUCIONAL

ALEJANDRO BONVECCHI  
UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

AGUSTINA GIRAUDY  
UNIVERSITY OF NORTH CAROLINA AT CHAPEL HILL

Artículos  
CIENCIA  
POLÍTICA

## Resumen

El año 2006 estuvo marcado por la continuidad del crecimiento económico, por la creciente concentración de poder en el Poder Ejecutivo nacional y por la territorialización y faccionalización de los principales partidos políticos nacionales. Durante este año también emergieron tensiones económicas, partidarias, y sociales que llevaron al gobierno nacional a introducir modificaciones en el funcionamiento de la microeconomía, en la configuración de alianzas políticas para las elecciones generales de 2007 y en las relaciones internacionales. Estas nuevas políticas a su vez generaron una modificación en los patrones de organización y protesta sociales, rompiendo de ese modo con tendencias observadas en los años anteriores.

## Abstract

The year 2006 was marked by the continuity of economic growth, the increasing concentration of power within the federal Executive Branch, and by the territorialization and factionalism of the main national political parties. During this year, economic, political, and social tensions emerged; all of which prompted the national government to introduce modifications in: the functioning of the micro-economy, the configuration of political alliances to prepare for the 2007 general elections, and in foreign policy. These new policies in turn, led to changes in the patterns of social organization and protest, thus breaking with the trends observed in previous years.

**PALABRAS CLAVE** • Crecimiento económico • Concentración de poder en el Poder Ejecutivo nacional • Territorialización y faccionalización de partidos políticos • Cambios en la microeconomía • Alianzas política y las relaciones internacionales

## I. COYUNTURA ECONÓMICA

El proceso de crecimiento económico iniciado a mediados de 2002 continuó con vigor durante 2006, pero simultáneamente comenzaron a emerger algunas de las tensiones inherentes al esquema macroeconómico, con sus correspondientes manifestaciones políticas, especialmente aquellas que afectan a los sectores empresariales, agropecuarios y sindicales.

El Producto Bruto Interno argentino, medido como variación del promedio interanual del Estimador Mensual de Actividad, creció 8,4% en 2006, lo cual arroja un promedio de 8,85% de crecimiento anual desde la asunción del presidente Néstor Kirchner en mayo de 2003. Sin embargo, la inflación, medida

por el Índice de Precios al Consumidor, creció en 2006 un 9,8%, dos décimas más que en 2005, lo cual arroja un promedio de 9,3% anual para el período de Kirchner (véase [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)).

Como respuesta al aumento de la inflación, el Ministerio de Economía a cargo de Felisa Miceli intensificó dos líneas de política heredadas de la gestión de Roberto Lavagna (2002-2005). Por un lado, una política de acuerdos de precios con el empresariado, instrumentada por el secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, directamente con las cámaras y/o las empresas formadoras de precios de cada sector económico. Por otro lado, el incremento de las retenciones a la exportación de productos de consumo popular, como las carnes, algunos granos, y petróleo y sus derivados. A estas medidas, la gestión de Miceli añadió en marzo la prohibición de exportar carne por 180 días, que relajó en junio estableciendo un cupo equivalente al 40% de las ventas realizadas durante 2005, el cual fue ampliado al 50% a fines de septiembre.

Estas políticas antiinflacionarias provocaron reacciones adversas del empresariado en general y del sector agropecuario en particular. Los acuerdos de precios, y especialmente los bruscos métodos de negociación del secretario Moreno, fueron criticados por empresarios de todos los sectores; no obstante, ninguna asociación empresarial se pronunció formalmente en contra de ellos. Al contrario, tanto la Unión Industrial Argentina como el Coloquio Anual del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina, la reunión más importante del sector, apoyaron explícitamente esta política. En cambio, el sector agropecuario respondió con medidas de fuerza a las decisiones gubernamentales. En julio, Confederaciones Rurales Argentinas convocó a una protesta consistente en el cese de envíos de ganado y granos a los mercados durante cuatro días; la mayoría de las entidades del sector adhirió activamente al paro, aunque la principal, la Sociedad Rural, se limitó a apoyar sin participar. A esta protesta, el gobierno respondió con un plan de incentivos financieros a la expansión de la producción de carne. En diciembre, el conjunto de las entidades agropecuarias realizó otro paro, esta vez por nueve días; a esta medida, el gobierno nacional respondió amenazando a los productores agropecuarios con inspecciones impositivas y estableciendo nuevos precios máximos para los productos del sector.

La reacción del sector sindical resultó, en cambio, cooperativa. Bajo el liderazgo del secretario general de la Confederación General del Trabajo (CGT), Hugo Moyano, la mayoría de los sindicatos que renegociaron salarios durante 2006 lo hizo respetando la pauta de un aumento máximo de 19%. Los sindicatos afiliados a la menos relevante Central de Trabajadores Argentinos (CTA) intentaron superar esta pauta, en general sin éxito.

Los acuerdos entre el gobierno nacional y el sector sindical durante las negociaciones colectivas resultaron, sin embargo, en complicaciones para la situación fiscal de numerosas provincias. Los aumentos salariales a la administración pública y a los jubilados y pensionados nacionales estimularon demandas equivalentes en el nivel subnacional. La satisfacción de estas demandas ha contribuido a deteriorar la posición superavitaria de numerosas provincias, entre las que se cuenta Buenos Aires, que recayó en déficit presupuestario.

## II. COYUNTURA POLÍTICA

Durante 2006, el sistema de partidos argentino acentuó dos tendencias observadas en la década de los 90 y consolidadas en 2003: (a) la territorialización partidaria, y (b) la división interna de los principales partidos políticos (Calvo y Escolar 2005). En efecto, el año 2006 estuvo caracterizado tanto por el predominio de los líderes territoriales (i.e. gobernadores e intendentes) sobre las estructuras partidarias tradicionales, como por la formación de coaliciones políticas interpartidarias entre diversos líderes provinciales y nacionales.

En esta línea, y pese al claro predominio del Partido Justicialista (PJ o Peronismo) a nivel provincial<sup>1</sup>, Kirchner desplegó, a partir de mayo de 2006, una estrategia para establecer alianzas políticas con los gobernadores (e intendentes) de la Unión Cívica Radical (UCR), quienes pese a su afiliación partidaria se alinearon con el presidente.<sup>2</sup> Esta estrategia –conocida bajo el nombre de *Concertación Plural*– apuntó a consolidar el poder electoral de Kirchner en vistas a las elecciones presidenciales, provinciales y legislativas de 2007. El alineamiento de los gobernadores e intendentes de la UCR con Kirchner generó una división al interior de esa agrupación política, consolidando la tendencia de faccionalización de los grandes partidos políticos nacionales.

Asimismo, la creación de la *Concertación Plural* tuvo como objeto disipar la pérdida de apoyo electoral que podría generarse a raíz de las fracturas que afectan al propio PJ. Estas fracturas, que ya eran evidentes en el Congreso Nacional donde el PJ está dividido en diferentes (y hasta antagónicos) bloques, comenzaron a extenderse a lo largo de 2006, con el surgimiento de corrientes peronistas “antikirchneristas” como el “Grupo El General” (de la facción Justicialista Nacional), que aglutina a diputados y senadores provinciales, y el movimiento “Peronismo de Pie”, que a agrupa a ex gobernadores y figuras del interior del país. Ambas corrientes se alinearon con el ex ministro de Economía Roberto Lavagna, uno de los principales candidatos para las elecciones presidenciales de 2007. Hacia fines de 2006, Lavagna seguía armando un frente partidario con miras a las elecciones presidenciales de 2007, en el que se aglutinaran los sectores de la UCR y del PJ que se oponen a Kirchner.

### 1. Coyuntura política provincial:

#### a. Renuncias de jefes de gobierno “provinciales”

*Ciudad Autónoma de Buenos Aires:* Durante 2006 dos jefes de Estado provincial se vieron obligados a dejar sus cargos. Aníbal Ibarra, quien gobernó la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre octubre 2000 y noviembre de 2005, fue el primer Jefe de Gobierno en ser relevado de su

<sup>1</sup> 15 de las 23 provincias argentinas estuvieron gobernadas por el PJ (Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán). En tanto, 6 estuvieron gobernadas por la UCR (Catamarca, Chaco, Corrientes, Mendoza, Río Negro y Santiago del Estero), 1 por el Movimiento Popular Neuqueno (MPN). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires estuvo gobernada por la alianza electoral “Alianza Fuerza Porteña”.

<sup>2</sup> La división surgió entre los sectores que critican duramente la política del presidente Kirchner, y los que, en cambio, apoyan la actual gestión presidencial. Entre los primeros se encuentran los dirigentes y representantes de la burocracia de la UCR y los líderes de los bloques legislativos. Entre los segundos están los gobernadores e intendentes –los así llamados “gobernadores e intendentes K” (en alusión a Kirchner)– liderados por el gobernador de Mendoza.

cargo mediante juicio político. En un juicio que polarizó a la clase política porteña<sup>3</sup>, el 7 de marzo de 2006 la Legislatura de la Ciudad destituyó a Ibarra por la muerte de 194 personas ocurrida el 30 de diciembre de 2004 en el incendio de la discoteca Cromañón y dio así lugar a la sucesión por el Vicejefe de Gobierno, Jorge Telerman.

*Santa Cruz:* Sergio Acevedo, gobernador de la provincia de Santa Cruz, en cambio, dejó su puesto por iniciativa propia. Si bien formalmente Acevedo renunció por motivos personales luego de una violenta protesta ocurrida en la ciudad santacruceña de Las Heras –que culminó con un muerto y varios heridos–, la dimisión más bien fue provocada por diferencias con el presidente Kirchner, quien le quitó su apoyo luego de advertir que el gobernador perseguía un proyecto político propio (i.e. por fuera del Frente Para la Victoria [FPV]-PJ) para ser reelecto en 2007. Acevedo fue reemplazado por su vicegobernador, Carlos Sancho, un político “leal” al presidente Kirchner.

#### **b. Freno a las reelecciones**

*Provincia de Misiones.* Los comicios del 29 de octubre, en los que se eligieron convencionales para reformar la constitución provincial, alcanzaron una trascendencia nacional inusual para una provincia pequeña y marginal como Misiones. Con la reforma de la constitución, el gobernador Rovira (PJ) –aliado del presidente Kirchner– buscaba modificar el artículo 110 de la constitución provincial que autoriza la reelección consecutiva del gobernador por una única vez, por uno nuevo que permitiera la reelección indefinida<sup>4</sup>. Las elecciones de Misiones tuvieron al menos tres consecuencias políticas de importancia nacional. Primero, al dar el triunfo, con el 55,51% de los votos, a la coalición opositora Frente Unidos por la Dignidad (FUD) liderada por el obispo emérito Joaquín Piña, las elecciones misioneras pusieron de manifiesto las limitaciones de la maquinaria clientelar “rovirista” financiada por el Estado provincial y el gobierno federal. A pesar de la intimidación y vigilancia ejercida sobre empleados públicos provinciales, beneficiarios de programas sociales, y la ciudadanía misionera en general, y de la distribución discrecional de recursos públicos llevada a cabo por el gobierno provincial para promover y captar el voto de la ciudadanía, la coalición oficialista (Frente Renovador de la Concordia) fue superada por la oposición por más de 10 puntos porcentuales. Segundo, la derrota de Rovira envió una clara advertencia al presidente Kirchner y, en particular, a su política de apoyo a los proyectos de reelección indefinida de sus gobernadores aliados. En efecto, inmediatamente después de la derrota de Rovira, Kirchner desalentó los intentos de modificación y/o reinterpretación de las constituciones provinciales que procuraban validar la reelección inmediata y/o ilimitada de los gobernadores. Así, a raíz de esta decisión, Eduardo Fellner de la provincia de Jujuy y Felipe Solá de la provincia de Buenos Aires abandonaron sus proyectos reeleccionistas. Tercero, la derrota de Rovira (y en consecuencia la de Kirchner) fortaleció a los sectores del PJ opositores al presidente, que encabezados por el ex gobernador de Misiones, Ramón Puerta (1991-1999),

<sup>3</sup> Ibarra fue reelecto en 2003 en segunda vuelta (*ballotage*) con el apoyo de una coalición integrada por el ARI (Alternativa por una República de Iguales), el Frente Grande, el Partido Socialista y otros partidos independientes. Durante el juicio político a Ibarra, representantes de algunos de estos partidos quitaron su apoyo al entonces enjuiciado Jefe de Gobierno.

<sup>4</sup> Solo 4 provincias permitían la reelección indefinida de sus gobernadores: Catamarca, La Rioja, San Luis y Santa Cruz. En cambio, solo Mendoza prohibía la reelección de su gobernador (Calvo y Escolar 2005:106-7). La Rioja eliminó la reelección indefinida en febrero de 2007.

lanzaron –un mes después de la derrota de Rovira– el movimiento “Peronismo de Pie” a través del cual buscan negociar con otros partidos de la oposición un frente partidario para enfrentar al FPV-PJ en las elecciones presidenciales de 2007.

## 2. Derechos Humanos

Desde el inicio de su mandato en mayo de 2003, el presidente Kirchner ha llevado a cabo una política activa contra las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar (1976-1983)<sup>5</sup>. Esta política tuvo su primer obstáculo serio durante el último trimestre de 2006, luego de la desaparición y secuestro de testigos involucrados en los juicios iniciados contra los represores de la dictadura militar. La desaparición de los testigos ha limitado la viabilidad del proceso de enjuiciamiento a los represores, ya que las principales pruebas para su juzgamiento provienen de los relatos y testimonios de quienes estuvieron detenidos y fueron perseguidos durante el último gobierno militar.

## III. COYUNTURA SOCIAL

Desde mediados de los años 90, los cortes de ruta (organizados en su mayoría por grupos piqueteros) se han transformado en la principal forma de protesta social en Argentina. Sin embargo, como señala el Gráfico 1 del Anexo, durante el año 2006 se observó una disminución considerable de los cortes de ruta, en comparación con los últimos 5 años. Asimismo, en 2006 se evidencia una menor incidencia de los grupos piqueteros en los cortes de ruta, así como una mayor utilización de esa herramienta de protesta por diversos actores colectivos<sup>6</sup>.

La menor participación de los piqueteros en los cortes de ruta puede estar asociada a la política de “cooptación” de las organizaciones piqueteras llevada a cabo por el presidente Kirchner. Desde su llegada al gobierno, Kirchner ha ido incorporado a los líderes de los principales movimientos piqueteros como funcionarios en la Administración Pública Nacional y en los gobiernos provinciales y municipales. En 2006, por ejemplo, los líderes del Movimiento Evita, de la Federación Tierra y Vivienda y del Movimiento Barrios de Pie, se desempeñaron en puestos claves del Estado<sup>7</sup>, a través

<sup>5</sup> Así, por ejemplo, en el año 2003, el Congreso Nacional derogó las leyes de “punto final” y “obediencia debida” (sancionadas en 1986 y 1987, respectivamente), y, en junio de 2005, en un paso fundamental para el proceso de justicia y esclarecimiento de los crímenes cometidos entre 1976 y 1983, la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de estas leyes (Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] 2006, Human Rights Watch 2007). Este contexto sirvió para que en 2006 se iniciaran diversos juicios contra personas involucradas en la violación de derechos humanos entre 1976 y 1983.

<sup>6</sup> Según estimaciones del Centro de Estudios Nueva Mayoría, durante el 2006 los piqueteros protagonizaron el 9,1% de los cortes de ruta en todo el país. La participación de los aborígenes en los cortes de ruta fue de 8,4%, la de los desocupados y cartoneros 5,3%, la del sector agroindustrial 20,8% y la de los vecinos/estudiantes/comerciantes 29,4% (el 2,5% restante fue protagonizado por “otros sectores”). La mayor participación de los vecinos/estudiantes/comerciantes puede estar asociada a los eventos ocurridos en la provincia de Entre Ríos (véase sección “Coyuntura internacional –relación Argentina-Uruguay–”).

<sup>7</sup> Estos dirigentes se desempeñaron en la subsecretaría de Coordinación de Políticas Públicas del gobierno de la provincia de Buenos Aires, la subsecretaría de Organización y Capacitación Popular del Ministerio de Desarrollo Social, y la subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, respectivamente.

de los cuales se buscó canalizar las demandas de algunos sectores piqueteros y “desactivar” su participación en movilizaciones sociales.

#### **IV. COYUNTURA INTERNACIONAL**

##### **1. Relación Argentina-Uruguay**

El conflicto con Uruguay, surgido a raíz de la construcción de las plantas de celulosa en la localidad uruguaya de Fray Bentos sobre el río Uruguay, fue uno de los principales temas internacionales que ocupó al gobierno de Néstor Kirchner durante el año 2006. La controversia se inició luego de los fuertes cuestionamientos esgrimidos por grupos ambientalistas y residentes de la localidad de Gualaguaychú, provincia de Entre Ríos (situada en la margen argentina del río Uruguay), quienes han argumentado que la construcción de las pasteras afectará negativamente la calidad del agua del río Uruguay y el ecosistema de la región<sup>8</sup>. A lo largo de 2006, estos grupos bloquearon (de forma casi permanente) los puentes internacionales que unen a ambos países para manifestar no sólo su oposición a la construcción de las plantas, sino también para ejercer presión sobre el gobierno del presidente Kirchner para que éste detenga la instalación de las pasteras<sup>9</sup>.

El 4 de mayo de 2006 el gobierno argentino presentó una solicitud ante el Tribunal Internacional de Justicia (ICJ, por sus siglas en inglés) para iniciar un proceso legal contra el gobierno de Uruguay, en la que lo acusaba de haber violado el Estatuto del Río Uruguay, firmado en 1975, por su decisión unilateral de permitir la instalación de plantas de celulosa. Asimismo, la solicitud inculpaba a Uruguay por haber aprobado la construcción de plantas “que generan un daño irreparable al medio ambiente”. El reclamo argentino fue rechazado por el ICJ, el 13 de julio de 2006 por 14 votos contra 1.

La postura de los grupos ambientalistas (quienes ven en la relocalización de las plantas la única solución posible al conflicto), la intensificación de los bloqueos (que ha generado un fuerte rechazo por parte de Tabaré Vázquez, quien argumenta que los cortes de puentes violan el derecho internacional y generan pérdidas millonarias para Uruguay), y la negativa de ambos gobiernos para llegar a un acuerdo, llevaron a solicitar, en noviembre de 2006, la mediación del Rey Juan Carlos I de España, quien a través de un representante continúa, hasta la fecha, gestionando un acuerdo entre las partes.

El conflicto bilateral entre Argentina y Uruguay, así como las (escasas) perspectivas para su solución deben entenderse a la luz de algunos factores políticos y económicos domésticos. Según estimaciones hechas por IFC/World Bank, las plantas de celulosa representan la mayor inversión extranjera en la historia de Uruguay, y se consideran una parte integral de los objetivos estratégicos del país para su recuperación económica. La construcción de las pasteras tendría un impacto altamente significativo para la economía de Uruguay que sería de un valor equivalente al 3,2%

<sup>8</sup> Cabe mencionar que las pasteras sólo comenzarán a operar a partir de agosto de 2007 (Botnia) y junio de 2008 (ENCE).

<sup>9</sup> El aumento de los cortes de ruta en Entre Ríos refleja la intensidad de la presión ejercida por los grupos ambientalistas. En 2005, se observan 38 cortes de ruta en la provincia. En 2006, éstos llegaron a 151 (Centro de Estudios Nueva Mayoría 2005).

del PBI de 2004 (durante los 3 años en los que se construyan las plantas) y al 2,5% del PBI de 2004 (durante cada año operativo) (IFC/ World Bank 2006: ES xxvi)<sup>10</sup>. Asimismo, la instalación de las plantas traería aparejado un importante incremento en la generación de nuevos puestos de trabajo directo en Uruguay, que según estimaciones del IFC/World Bank llegaría a alrededor de 5.000 puestos anuales durante la fase de construcción y 600 puestos con la puesta en operación de las plantas, respectivamente (IFC/ World Bank 2006: ES xxvi). Se prevé que las plantas generen también un incremento en la creación de los puestos de trabajo indirectos que redundará en una mejoría económica para la zona. Frente a estos beneficios, existen pocas posibilidades para que el gobierno uruguayo atienda las demandas planteadas por los grupos ambientalistas argentinos y frene la instalación de las pasteras.

En igual sentido, aunque por motivos de carácter político-ideológicos, el presidente Kirchner tiene pocos incentivos para solucionar el conflicto. Desde los inicios de su gobierno, en clara oposición a sus predecesores (Eduardo Duhalde y Fernando De la Rúa), Kirchner ha seguido una política de “no represión” de las manifestaciones y protestas sociales. En parte por ello, Kirchner ha demostrado una creciente negativa para atender los reclamos del presidente uruguayo, quien ha venido reclamando el desalojo de los assembleístas y vecinos que bloquean el tránsito en los puentes internacionales. La negativa del gobierno argentino responde también a cuestiones político-electorales: el costo de ceder ante los intereses uruguayos y de desatender las demandas de los ambientalistas argentinos es alto, más aún si se tiene en cuenta que en el año 2007 tendrán lugar elecciones presidenciales y legislativas. El apoyo electoral de Entre Ríos, la séptima provincia con mayor población del país, es importante para Kirchner y también lo es el respaldo del actual gobernador de Entre Ríos (Jorge Busti, PJ), quien desde el comienzo del conflicto bilateral se ha alineado con los grupos ambientalistas y ha cuestionado duramente la instalación de las pasteras en el río Uruguay.

## 2. Relación Argentina-Venezuela

La relación con Venezuela osciló entre el progreso en la asociación económica de ambos países y la tensión política por razones internas. En el plano económico, Argentina continuó con la política de financiar vencimientos de su deuda pública con colocaciones de bonos ante el gobierno de Venezuela, el cual, por su parte, continuó adquiriendo estos bonos a tasas menores a las del mercado pero mayores a las cobradas por organismos multilaterales del crédito como el FMI. En el plano político, en cambio, la relación de cordialidad y amistad política entre los presidentes Chávez y Kirchner se vio perturbada por el relevo en diciembre del embajador venezolano en Argentina, Roger Capella, a instancias del mandatario argentino. El diplomático fue impugnado por Kirchner luego de alentar públicamente a funcionarios argentinos a apoyar a Irán contra el pedido de captura de ex funcionarios de ese país realizado por el Poder Judicial argentino, con aval del propio Kirchner, en razón del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) ocurrido en 1994. Argentina objetó además otras actividades de Capella, tales como la distribución de becas, subsidios y ayuda financiera a organizaciones piqueteras y partidos políticos, como formas de intromisión en los asuntos internos del país. Tras el relevo del embajador, ocurrido luego de la reelección del presidente Chávez, el vínculo retomó su cauce previo.

<sup>10</sup> Se estima que la “vida útil” de las pasteras será de 40 años (IFC/ World Bank 2006).

## V. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y CAMBIOS SUSTANCIALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El Poder Ejecutivo promovió en 2006 la sanción de siete iniciativas legislativas que constituyeron cambios sustanciales en el orden institucional y en las políticas públicas. La mayoría de estas iniciativas contribuyó, por distintas vías, a fortalecer el poder del propio Ejecutivo frente al Legislativo y, más en general, del gobierno nacional frente a los provinciales. Estos cambios fueron aprobados, además, por mayorías consistentemente sólidas en ambas cámaras del Congreso.

Las leyes que más decisivamente fortalecieron el poder del Ejecutivo nacional fueron la reglamentación del control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia (DNU), la reforma del Consejo de la Magistratura y la modificación de la Ley de Administración Financiera. En julio de 2006 el gobierno promovió y obtuvo la sanción –mediante 138 votos en la Cámara de Diputados y 42 votos en el Senado (véase Anexo Tablas 1 y 2)– de la Ley 26.122 que, según lo estipulado en la reforma constitucional de 1994, pone en funciones a la Comisión Bicameral Permanente (CBP) (la institución parlamentaria responsable de controlar y regular el trámite de los DNU)<sup>11</sup>. La sanción de esta ley fue duramente cuestionada por la oposición, entre otras cosas, porque no fija ningún plazo para que las cámaras ratifiquen o rechacen los decretos, que, mientras tanto, serán válidos. La sanción tácita de los decretos, prohibida por la Constitución, dificulta su rechazo explícito por el Congreso, y otorga, por ende, atribuciones legislativas en beneficio del Poder Ejecutivo.

En febrero de 2006, por iniciativa del presidente Kirchner, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.080 a través de la cual se modificó la composición del Consejo de la Magistratura. La ley fue aprobada por 45 votos en el Senado y por 149 en la Cámara de Diputados. El Consejo de la Magistratura, creado con la reforma constitucional de 1994, es la institución responsable de la selección de los magistrados de los tribunales inferiores y de la administración del Poder Judicial. El artículo 114 de la Constitución nacional estipula que el *Consejo* “será integrado periódicamente de modo que se procure 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” y establece que el número de sus miembros será determinado por ley. La nueva composición –que fija un total de 13 miembros consejeros (efectivos en noviembre de 2006)– favorece claramente al presidente Kirchner, quien ha pasado a controlar el 38,5% del Consejo de la Magistratura, y en consecuencia el proceso de selección y acusación de los jueces. La composición actual contrasta con la que fuera establecida en 1997, durante el gobierno de Carlos Menem. Entonces, el presidente no contaba con una mayoría legislativa en la Cámara de Diputados, y precisamente por ello la oposición (encabezada por la Alianza) logró que la composición del *Consejo* fuera “efectivamente” equilibrada (Finkel 2004, Helmke 2005)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> El aplazamiento de la CBP permitió que, a lo largo de 12 años (desde agosto de 1994, cuando los DNU fueron incorporados en la Constitución, hasta julio de 2006, cuando la CBP fue creada), los últimos 4 presidentes emitieran DNU sin el control del Congreso. Así, Menem (entre agosto de 1994 y hasta el fin de su mandato en 1999) emitió 209 decretos, De la Rúa (1999-2001) 52, Duhalde (2002-2003) 152, y Kirchner (2003-2006) 207 (Ferreira Rubio y Goretti (1998); datos provisionales elaborados por ADC, Área Poder Legislativo).

<sup>12</sup> El *Consejo* se componía de 4 senadores (2 por el oficialismo), 4 diputados (2 por el oficialismo), 4 jueces, 4 abogados, 2 académicos, 1 representante del Poder Ejecutivo y el presidente de la Corte Suprema de Justicia, que también presidía el *Consejo* (Ley 24.939 [Infoleg]). Actualmente el *Consejo* se compone de 3 senadores (2 por el oficialismo), 3 diputados (2 por el oficialismo), 3 jueces, 2 abogados, 1 académico y 1 representante del Poder Ejecutivo (Ley 26.080 [Infoleg]).



La modificación de la Ley de Administración Financiera maximizó el poder del Ejecutivo para modificar a su voluntad el presupuesto sancionado por el Congreso. Al eliminar la limitación contenida en el texto original del artículo 37 de esa norma, que impedía al Ejecutivo incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras y cambiar la distribución de las finalidades sin acuerdo del Congreso, la mayoría legislativa oficialista concedió al presidente la facultad de rehacer el presupuesto votado por los legisladores de acuerdo con su conveniencia política y económica, lo cual permitirá al Ejecutivo arrogarse el crédito de cada obra pública y de cada transferencia financiera que se realice en cada distrito. Pese a las críticas de la oposición, que acusó al gobierno de “destruir el federalismo” al someter el Presupuesto a la discreción de la pluma presidencial e inclusive se organizó para votar en contra tanto en las comisiones como en los plenarios de ambas cámaras, esta reforma fue aprobada, en apenas 33 días, por mayorías superiores a la mayoría absoluta necesaria: 37 votos en el Senado y 135 en la Cámara de Diputados.

Otras dos leyes fortalecieron las atribuciones del Estado nacional revirtiendo reformas estructurales introducidas por el gobierno de Menem durante la década del 90. Entre abril y mayo, las cámaras del Congreso ratificaron el DNU emitido por el Presidente Kirchner el 20 de marzo, por el cual se rescindió el contrato a la concesionaria del servicio de agua potable de la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires y se creó, en su lugar, una nueva empresa estatal prestataria, Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA). Esta decisión confirmó la tendencia iniciada en 2003 a reestatizar –total o parcialmente– servicios públicos privatizados en la década pasada ante dificultades en las renegociaciones de los contratos: el Correo, el ferrocarril San Martín, yacimientos carboníferos en Río Turbio, Aerolíneas Argentinas y el espacio radioeléctrico.

La Ley Nacional de Educación sancionada en diciembre revirtió, por su parte, las reformas introducidas en la Ley Federal de Educación de 1993. Promovida por el ministro de Educación nacional, crítico de aquella reforma, la nueva ley fue precedida por el consenso activo de los sindicatos docentes y de los gobiernos provinciales, a los cuales no obstante restó atribuciones al recentralizar la potestad de establecer contenidos educativos y reordenar desde la Nación el diseño de los ciclos primario y secundario. Fue aprobada con apoyo opositor por 57 votos en el Senado y 133 en la Cámara de Diputados.

La excepción a este patrón de fortalecimiento del Poder Ejecutivo fue la Ley 26.183, por la cual se redujo de nueve a cinco el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esta iniciativa, largamente reclamada por la oposición y consistentemente resistida por el gobierno, fue sancionada a instancias del propio Ejecutivo tras la derrota de su candidato a gobernador en la provincia de Misiones, con el propósito de mostrar compromiso con reformas institucionales que limitaran el poder presidencial. De hecho, con la composición reducida de la Corte se impidió que el presidente, luego de designar cuatro jueces desde el comienzo de su período, completara con jueces potencialmente afines las dos vacantes restantes. Esta iniciativa recibió el respaldo unánime de ambas cámaras del Congreso.

En diciembre el Senado derogó, por 39 votos a favor, la ley de elecciones internas abiertas y simultáneas obligatorias para los partidos sancionada en junio de 2002 durante el gobierno de Eduardo Duhalde<sup>13</sup>. La normativa, que había sido ampliamente resistida por los grandes

<sup>13</sup> La Cámara de Diputados había aprobado la derogación de la ley en noviembre de 2006.

partidos debido a que limitaba su autonomía para decidir sus métodos y tiempos de selección de candidatos y para administrar y rendir cuentas de sus fondos, fue no obstante sancionada por la fuerte presión social surgida durante la crisis política del 2001-2002. Sin embargo, nunca fue aplicada. Más aún, la ley fue suspendida en las elecciones presidenciales de 2003 cuando el PJ decidió presentar tres candidatos (Kirchner, Menem y Rodríguez Saá), convirtiendo de ese modo los comicios presidenciales en la interna del PJ.

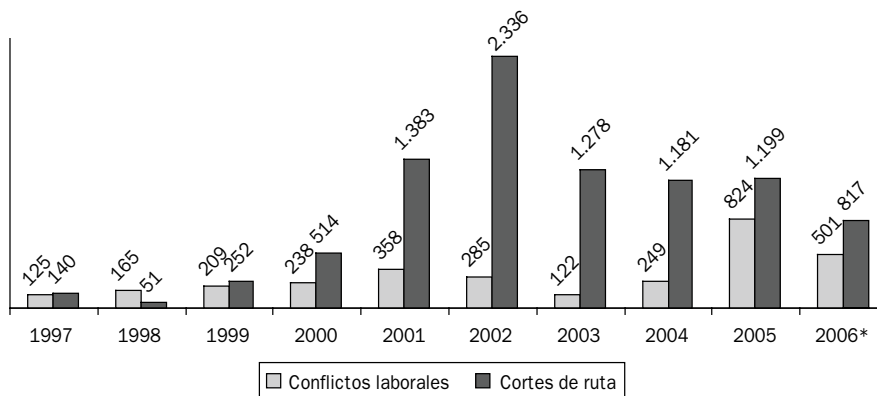
Finalmente, en febrero el presidente lanzó por decreto una reforma de los programas de asistencia social orientada a lograr la transición de los trabajadores desocupados beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados –el programa de empleo con la mayor cobertura del país– hacia dos planes nuevos según su potencial de reinserción en el mercado laboral. Para aquellos con bajo potencial de reinserción, como las madres de familias numerosas, se ofrece el Plan Familias para la Inclusión Social, por el cual las familias perciben un subsidio por hasta cinco hijos menores de 19 años a cambio del cumplimiento de condiciones de salud y escolaridad por parte de esos menores. Para los trabajadores con mayor potencial de inserción se ofrece el Seguro de Empleo y Capacitación, que les brinda un subsidio mayor al actual por dos años o hasta el ingreso en un empleo formal, a cambio de la realización de cursos de capacitación y de la búsqueda activa de empleo, para la cual se crean Oficinas Municipales encargadas de coordinar con el sector empresario la demanda y la oferta de trabajo y de calificaciones. Esta reforma, cuya implementación recién ha comenzado, es financiada con la asistencia del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

## REFERENCIAS

- Asociación por los Derechos Civiles. Área Poder Legislativo. [En línea]. <<http://www.adclegislativo.org.ar/>>. [Consulta: 13-02-2007].
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros/PENT.
- Cámara de Diputados. [En línea]. <<http://www.diputados.gov.ar/>>. [Consulta: 31-03-2007].
- Cámara de Senadores. [En línea]. <<http://www.senado.gov.ar/>>. [Consulta: 31-03-2007].
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2006. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Centro de Estudios Nueva Mayoría. [En línea]. <<http://www.nuevamayoria.com/ES/>>. [Consulta: 14-02-2007].
- Ferreira, Delia y Matteo Goretti. 1998. "When the President Governs Alone. The Decretazo in Argentina 1989-1993". En *Executive Decree Authority*, editado por J. M. Carey y M. S. Shugart. Cambridge: Cambridge University Press, 33-61.
- Finkel, Jodi. 2004. "Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentives Shape Institutional Change". *Latin American Research Review* 39 (3): 56-80.
- Helmke, Gretchen. 2005. "Enduring Uncertainty: Court-Executive Relations in Argentina During the 1990s and Beyond". En *Argentine Democracy. The Politics of Institutional Weakness*, editado por S. Levitsky y M.V. Murillo. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 139-164.
- Human Rights Watch. 2007. *World Report. Events of 2006*. New York - Washington, DC. [En línea]. <<http://www.hrw.org/wr2k7/index.htm>>. [Consulta: 13-02-2007].
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. [En línea]. <[www.indec.gov.ar/](http://www.indec.gov.ar/)>. [Consulta: 16-02-2007].
- Ministerio de Economía y Producción. Centro de Documentación e Información (CDI). *Información Legislativa (Infoleg)*. [En línea]. <<http://www.infoleg.gov.ar/>>. [Consulta: 10-02-2007].
- International Finance Corporation [IFC]. World Bank. 2006. *Cumulative Impact Study. Uruguay Pulp Mills*. Prepared by Econometrix Incorporated.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. [En línea]. <<http://www.jgm.gov.ar/>>. [Consulta: 16-02-2007].
- Tribunal Internacional de Justicia [ICJ]. 2006. *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina vs. Uruguay)*. Peace Palace, The Hague.

**ANEXO**

Gráfico 1: Número de conflictos laborales y cortes de ruta



\* Comprende hasta el 21 de diciembre.  
Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría

Tabla 1: Composición de la Cámara de Diputados (2006)

Partido	Número de Diputados
ARI	14
Acción por la República	1
Concertación Entrerriana	1
Convergencia	1
Demócrata Mendoza	1
Emancipación y Justicia	1
Frente Cívico y Social	2
Frente Movimiento Popular	5
Frente Popular Bonaerense	2
Frente Producción y Trabajo	1
Frente Unidad Provincial	1
Fuerza Republicana	2
Movimiento Independiente	1
Movimiento Pampa Sur	1
Movimiento Popular Neuquino	4
Partido Justicialista	
Diputado independiente	1
Frente para la Victoria - PJ	114
Guardia Peronista	1
Justicialista Nacional	11
Nacional Sindical	1
Peronista Federal	19
Propuesta Peronista	1
Vida y Compromiso	1

Partido Nuevo	1
Partido Nuevo Contra la Corrupción por la Honestidad y la Transparencia	5
Partido Socialista	5
Por la Verdad	1
PRO	11
Proyecto Corrientes	1
Proyecto Social Alternativo	1
Red de Encuentro Social-Redes	1
Renovador de Salta	2
UCR	
Frente Cívico por Santiago	2
Frente de Todos (Corrientes)	1
UCR	36
Unidad Federalista (Pa.U.Fe)	3
Total	257

Fuente: Cámara de Diputados ([www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar))

Tabla 2: Composición de la Cámara de Senadores (2006)

Partido	Número de Senadores
Alianza Frente Nuevo	1
Alianza Frente Producción y Trabajo	1
Alianza Unión Córdoba	1
Frente Cívico y Social de Catamarca	2
Frente Jujeno	1
Frente Renovador de la Concordia	2
Frepaso	1
Fuerza Republicana	2
Movimiento Popular Neuquino	2
Partido Justicialista	
Alianza Frente Justicialista	3
Alianza Frente para la Victoria	7
Frente para la Victoria	5
Justicialista	25
Partido de la Victoria	2
Partido Nuevo	1
Partido Socialista	1
Renovador de Salta	1
UCR	14
Total	72

Fuente: Cámara de Senadores ([www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar))

Tabla 3: Composición del Gabinete Nacional (2006)

Ministerio	Ministro	Período en Funciones	Afiliación Partidaria	Fecha de Nacimiento
Jefatura de Gabinete de Ministros	Alberto Fernández	Desde 25-5-2003	FPV-PJ	2/4/1959
Interior	Aníbal Fernández	Desde 25-5-2003	FPV-PJ	9/1/1957
Economía y Producción	Felisa Miceli	Desde 1-12-2005	FPV-PJ	26/9/1952
Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Julio de Vido	Desde 25-5-2003	FPV-PJ	26/12/1949
Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Jorge Taiana	Desde 1-12-2005	FPV-PJ	31/5/1950
Salud y Ambiente	Ginés González García	Desde 10-1-2002	FPV-PJ	1945
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Carlos Tomada	Desde 25-5-2003	FPV-PJ	4/5/1948
Justicia y Derechos Humanos	Alberto Iribarne	Desde 25-7-2005	FPV-PJ	2/8/1950
Desarrollo Social	Alicia Kirchner	25-5-2003 a 1-12-2005 Desde 17-8-2006	FPV-PJ	18/7/1946
Defensa	Nilda Garré	1-12-2005	FPV-PJ	3/11/1945
Educación, Ciencia y Tecnología	Daniel Filmus	Desde 25-5-2003	FPV-PJ	3/6/1955
Secretaría General de la Presidencia	Oscar Parrilli	Desde 25-5-2003	FPV-PJ	n/d
Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia	Carlos Zanini	Desde 25-5-2003	FPV-PJ	n/d

Fuentes: Jefatura de Gabinete de Ministros ([www.jgm.gov.ar](http://www.jgm.gov.ar)), Diario La Nación ([www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar))

**Alejandro Bonvecchi** es Licenciado en Sociología (UBA) y Doctor en Ciencia Política (Universidad de Essex). Se desempeña como profesor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador del Programa de Estudios Electorales y Legislativos.  
(E-mail: [abonvecchi@utdt.edu](mailto:abonvecchi@utdt.edu))

**Agustina Giraudy** es Licenciada en Ciencia Política (UTDT) y candidata a doctora en Ciencia Política (University of North Carolina at Chapel Hill). Actualmente está realizando trabajo de campo en México y Argentina para su tesis de doctorado.  
(E-mail: [giraudy@email.unc.edu](mailto:giraudy@email.unc.edu))