

---

# *Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa*

.....

ENRIQUE PERUZZOTTI\*

En los debates públicos acerca del estado del sistema democrático argentino, los cuales precedieron a la ola de movilización y protesta cívica de 2001, predominó un marcado consenso sobre una crisis en el contrato representativo causada por el retiro masivo de la confianza social en las élites políticas. Los acontecimientos de diciembre de 2001 son un significativo indicador del grado de deterioro de los vínculos de la sociedad política con importantes sectores del electorado. Sin lugar a dudas, la ola de protesta civil contra los políticos constituye un dramático paréntesis en lo que se presenta como uno de los mayores desafíos del proceso de democratización iniciado en 1983: la consolidación de instituciones democráticas fuertes y representativas.

En las próximas páginas intentaré establecer la genealogía de la actual crisis de representación. El argumento central es que esta crisis no es un hecho

---

\*Profesor del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Miñones 2177, C1428ATG, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: peruzzot@utdt.edu.

Una primera versión de este artículo fue presentada en la conferencia *Rethinking Dual Transitions: Argentine Politics in the 1990s in Comparative Perspective*, Weatherhead Center for International Affairs y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 20-22 de marzo de 2003 y en el XXIV International Congress of the Latin American Studies Association, marzo 27-29 de 2003, Dallas, Texas. El autor agradece los valiosos comentarios recibidos en dicha reunión. Agradece también a Steve Levitsky, Vicky Murillo, Juan Carlos Torre, y a dos revisores anónimos de *Política y Gobierno* por sus importantes aportes y sugerencias.

El manuscrito se recibió en julio de 2003 y fue aceptado para su publicación en octubre de 2003. Traducción del inglés de Andrea Castagnola.

aislado, generado por la ineptitud de un determinado gobierno o política pública, sino que es el punto culminante de un conflicto antiguo entre la sociedad civil y la sociedad política sobre la naturaleza del concepto de representación. De este conflicto ha surgido una ciudadanía más sofisticada y demandante, determinada a redefinir las nociones heredadas de representación democrática, adecuándolas a una nueva preocupación cívica por la rendición de cuentas (*accountability*) de los gobernantes.

En el análisis de esta genealogía es importante distinguir entre procesos de innovación política y cultural de larga data, y eventos más inmediatos que contribuyeron a alimentar y acelerar a una crisis que hacía tiempo se estaba incubando. La primera parte del artículo analiza los cambios operados en el seno de la sociedad civil argentina, cambios que llevaron a redefinir profundamente el concepto de representación democrática populista que había marcado con su fuerte impronta el proceso de extensión de la ciudadanía (secciones I, II y III). La segunda parte se centra en un episodio particular, el llamado escándalo del Senado (sección IV), el cual considero central para entender adecuadamente las dinámicas electorales y cívicas que recientemente sacudieron el escenario político argentino (secciones V y VI).

#### INNOVACIÓN POLÍTICA Y REDEFINICIÓN DE LA IDEA DE REPRESENTACIÓN

Para poder entender las raíces de la crisis de representación de 2001, es necesario detenerse en el análisis de los cambios más importantes operados en la sociedad civil argentina en las últimas dos décadas. Estos cambios implicaron que se sustituyera la noción populista de representación democrática, que entiende a la misma como una “autorización” para los gobernantes por medio de la elección, por otra que postula la “rendición de cuentas” de los representantes como una pieza central de la representación política.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre este concepto de representación, véase Hanna Pitkin (1972, p. 38).

La diferencia central entre el modelo de representación como autorización y el de representación como rendición de cuentas es que, en el segundo, el proceso de autorización electoral del poder político se complementa con el establecimiento de un conjunto de mecanismos institucionales. El objetivo de estos mecanismos es asegurar responsabilidad y correspondencia entre las decisiones políticas tomadas por los agentes autorizados y las preferencias del electorado (*responsiveness*). La representación democrática —argumentan los teóricos de la rendición de cuentas— presupone cierta distancia entre los representantes políticos y los ciudadanos, pero al mismo tiempo requiere de mecanismos institucionales para asegurar que dicha separación no resulte en un gobierno irresponsable o ilegal (Pitkin, 1972, p. 55). La pregunta que introduce la noción de rendición de cuentas es, precisamente, cómo regular y reducir el espacio entre los representantes y representados y, de manera simultánea, preservar la división del trabajo entre las autoridades políticas y los ciudadanos, división que caracteriza toda relación de representación.

En Argentina, el modelo de autorización que caracterizó al populismo había dado forma a las relaciones de la representación democrática. La noción populista de democracia descansaba sobre una interpretación particular del contrato de representación, según la cual, las elecciones otorgaban al líder populista el derecho de actuar como delegado del pueblo. Este modelo de democracia suponía una ciudadanía fundamentalmente pasiva: el acto de delegar implicaba confiar en las cualidades personales del líder y la subordinación del electorado a su juicio. En esta forma de autoentendimiento democrático, la confianza se depositaba en una persona (el líder) y no en las instituciones. El proceso de formación de la voluntad popular no era concebido como un proceso reflexivo, pluralista y conflictivo, sino como un acto decisionista. Las elecciones era entendidas como el momento decisivo del contrato de representación, lo cual inhibía cualquier cambio o deliberación ulterior (Peruzzotti, 1996). El electorado se subordinaba a los deseos del líder hasta las próximas elecciones.

El cambio del modelo de representación como “autorización” a uno de “rendición de cuentas” introdujo una preocupación por cuestiones relativas

a la responsabilidad política y legal de los gobernantes. La noción de rendición de cuentas se refiere a la habilidad de asegurar que los funcionarios públicos den cuenta de sus conductas y acciones. Se trata de forzarlos a que den a conocer y justifiquen sus decisiones, y, en caso de que éstas se consideren inadecuadas o inapropiadas, que los funcionarios puedan ser eventualmente sancionados por las mismas. El modelo de “rendición de cuentas” rompe con la actitud de otorgar un “cheque en blanco” en la delegación política, e introduce una combinación de mecanismos institucionales y no institucionales para asegurar el control de los representantes durante todo el periodo de gobierno. Los funcionarios electos son supervisados y controlados institucionalmente a través de lo que Guillermo O’Donnell (1999) ha llamado *mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal*, esto es, por el voto y por el sistema de separación de poderes, de pesos y contrapesos, y por el debido proceso.

En cuanto a los mecanismos extrainstitucionales de control, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden cuestionar las decisiones gubernamentales y denunciar acciones ilegales de los funcionarios en la esfera pública (Peruzzotti y Smulovitz, 2002a; Cohen, 1999, p. 216). Tanto los mecanismos institucionales como los no institucionales son fundamentales para fortalecer e institucionalizar los mecanismos políticos de control y de esta manera reducir los riesgos inherentes al acto de delegación política (Sztompka, 1999; Rose-Ackerman, 2001, p. 543). El modelo de “rendición de cuentas” presupone una redefinición de las relaciones de representación: dicho modelo no se basa ya en la confianza en las cualidades personales de los funcionarios en el poder, sino que la confianza es trasladada a un conjunto de salvaguardas impersonales que tienen como misión proteger a la ciudadanía de eventuales actos de violación de la confianza depositada en las autoridades. En este modelo no existe una relación directa de confianza entre los representados y los representantes, sino que la generación de confianza política se encuentra mediada a través de canales institucionales: es precisamente la existencia de salvaguardas efectivas contra eventuales conductas irresponsables, o insensibles a las demandas del electorado por parte de los

funcionarios, lo que genera confianza social en las instituciones representativas.

¿Qué es lo que ha generado una transformación cultural y política tan significativa en la sociedad civil argentina? En otros trabajos he argumentado que la emergencia de un movimiento de derechos humanos representó un punto de inflexión en la historia contemporánea de la sociedad argentina (Peruzzotti, 2002, p. 83). El discurso y la política de derechos humanos actuaron como catalizadores de procesos de aprendizaje político que llevaron a una profunda renovación de las tradiciones democráticas del país. Lo anterior no sólo sirvió para cuestionar el autoritarismo militar, sino que indirectamente transformó las tradiciones democráticas de Argentina al unir dos elementos que la cultura política populista mantuvo separados: la democracia y el imperio de la ley (*Idem*).

El énfasis de dicha política en el establecimiento de un sistema de derechos que sirviera de barrera protectora frente a una intervención dramática del Estado en la esfera social —como lo fue el terrorismo de Estado— contribuyó al surgimiento de una preocupación por el fortalecimiento de ciertos mecanismos legales y constitucionales que fijaran los límites entre sociedad civil y Estado y que regularan las formas de intervención de éste en la esfera social. Dichas limitaciones constitucionales habían sido devaluadas por el mayoritarismo democrático populista que las veía como obstáculos para la realización de la voluntad popular, así como por décadas de pretorianismo político y militar. En este sentido, la revalorización de los derechos y de las garantías constitucionales afectó directamente las nociones establecidas del contrato representativo, generando una transición de un modelo populista de autorización a un modelo de representación organizado alrededor de la idea de rendición de cuentas. Dicho cambio ha modificado de modo profundo la naturaleza de los vínculos entre la ciudadanía y sus representantes.

¿De qué manera han afectado estos cambios la relación entre representantes y representados? Los cambios mencionados en la cultura política se tradujeron en una actitud cívica y electoral más crítica hacia los represen-

tantes y las instituciones representativas: los representados dejan de ser sujetos pasivos y pasan a asumir un papel activo de monitoreo de las acciones y decisiones gubernamentales. Esta nueva actitud no debe ser interpretada como un signo de cinismo cívico o de descreimiento de la política. Por el contrario, es el resultado de una mayor y más exigente expectativa acerca del accionar de los funcionarios electos y de un aumento de la confianza en las instituciones democrático-constitucionales.

La emergencia de un electorado y una ciudadanía más sofisticados generó cambios políticos directamente relacionados con las dos dimensiones (política y legal) del concepto de rendición de cuentas: a) la llamada *electoralización de la política* y, b) la *política de rendición de cuentas societal* (*social accountability*).

El primero de estos desarrollos ilustra la introducción de una preocupación por la rendición de cuentas a través de la política electoral (Stokes, 2001). Los votantes no se vinculan con los partidos políticos mediante lazos de lealtad partidaria fuerte y poco reflexivos, sino que asumen una actitud más discriminante en la urna electoral y no titubean en cambiar partidos y castigar a determinados candidatos si los mismos no satisfacen sus expectativas.

El segundo desarrollo hace referencia al aspecto legal de la rendición de cuentas:<sup>2</sup> los ciudadanos buscan protegerse de los peligros que trae consigo la delegación electoral por medio del desarrollo de un escenario social e institucional que pueda aminorar dichos riesgos. La política de rendición de cuentas societal, implica enfrentar los déficit institucionales y el mal funcionamiento de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas. En las próximas dos secciones me referiré brevemente a ambos desarrollos.

---

<sup>2</sup> La noción de rendición de cuentas legal (*legal accountability*) se refiere a la existencia de un conjunto de mecanismos institucionales orientados a asegurar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas dentro de los parámetros legales y constitucionales existentes.

LA ELECTORALIZACIÓN DE LA POLÍTICA O EL SURGIMIENTO  
DE UNA POLÍTICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS ELECTORAL

El vínculo representativo que logró imponer el populismo conspiró contra el desarrollo de políticas electorales competitivas. Percibiéndose como intérpretes privilegiados de la voluntad popular, los movimientos populistas se rehusaron a encasillarse en una mera identidad partidaria, truncando la transición de movimiento a partido político sobre la que descansa el éxito de todo proceso de ampliación de la representación (Botana, 1983; Cavarozzi, 1989; De Riz, 1986). En cambio, sus prácticas políticas redujeron el espacio político de fuerzas opositoras e incluyeron intentos repetidos de imponer la voluntad del movimiento sobre toda la sociedad (Peruzzotti, 1997, p. 94-104 y 1999).

La falta de autolimitación, característica de los procesos populistas de democratización, desató una dinámica entre el gobierno y la oposición que alimentó un ciclo de radicalización de la polarización política y una excesiva politización de la sociedad civil. Dicha lógica polarizante, si bien estuvo presente desde las presidencias de Yrigoyen (1916-1922/1928-1930), asumió rasgos más pronunciados en el gobierno de Perón (1946-1952/1952-1955) y marcó profundamente el periodo de inestabilidad que inició con su derrocamiento y los subsecuentes intentos por evitar su retorno al poder.

La cultura política que resultó de las formas *movimentistas* de autoentendimiento del peronismo, obstaculizó también la formación de públicos cívicos con cierto grado de autonomía de la sociedad política. Condujo la fragmentación de la sociedad en dos bandos irreconciliables: peronismo y antiperonismo. En términos electorales, la polarización se reflejó en la existencia de dos subculturas electorales fuertes y excluyentes. La partición del electorado en dos bandos rígidos y leales se tradujo en un acto electoral predecible y no competitivo: bajo condiciones normales —ausencia de proscripción partidaria y de fraude electoral— el partido peronista sistemáticamente ganaba las elecciones. La siguiente frase de Italo Argentino Luder en su discurso de aceptación de la candidatura presidencial del justicialismo en 1982 ilustra con claridad dicho estado de cosas: “ser el candidato peronista es tener la

certidumbre de ser el próximo presidente de los argentinos” (Waisbord, 1995, p. 30). Dicha afirmación estaba sustentada en la condición de “electoralmente invencible” de la que gozó el partido peronista hasta 1983.

En ausencia de un electorado independiente y en presencia de grupos electorales rígidos, la dinámica electoral se tornaba predecible.<sup>3</sup> La existencia de una extendida certeza acerca del triunfo de los candidatos justicialistas, tanto en el electorado como en los representantes, impidió el uso del voto como mecanismo de control político, pues es justo la incertidumbre electoral el factor que convierte al sufragio en un arma de control popular para disciplinar electoralmente a la clase política. Cuando el electorado se estructura alrededor de dos grupos inamovibles, dicha función disciplinaria de las elecciones desaparece.<sup>4</sup>

Con el triunfo inesperado de Raúl Alfonsín de la Unión Cívica Radical (UCR), sobre el peronista Italo Luder en las elecciones presidenciales de 1983, se inauguró una nueva era en la política electoral argentina. Este nuevo periodo dio fin a un aspecto central del periodo anterior: la existencia de dos electorados polarizados y rígidos. Muchos analistas electorales han enfatizado que desde entonces surgió el fenómeno de la reducción del “electorado cautivo” de ambos partidos, así como también el de la transferencia de un notable caudal de votos entre elección y elección (Miranda, 2002, p. 63-111; Torre, 2003; Gervasoni, s/f).<sup>5</sup>

La notable reducción del “electorado cautivo” y la importante expansión del “*swing vote*” produjo importantes realineamientos tanto en las coaliciones electorales como en el electorado (véanse gráficas 1 y 2). El ciclo que se inicia con el triunfo de Alfonsín en 1983 y que va hasta el triunfo de De la Rúa en 1999 no sólo evidenció una rotación de poder entre radicales y peronistas, sino también

<sup>3</sup> La creencia de que el partido justicialista tenía de su lado a la mayoría del electorado y que, en consecuencia, no era necesario salir a buscar al electorado independiente fue uno de los mayores errores de la campaña peronista de 1983. Como argumenta Silvio Waisbord, “la absoluta confianza en la victoria electoral hizo que todos los esfuerzos fueran dirigidos a los militantes, incluso una vez que Luder fuera nominado... el objetivo era reforzar lealtades y satisfacer los requerimientos de líderes locales más que escuchar las necesidades de los votantes” (2002, p. 31). Por el contrario, la campaña de Alfonsín estuvo fundamentalmente dirigida a ampliar la base electoral del radicalismo mediante la captación del electorado independiente.

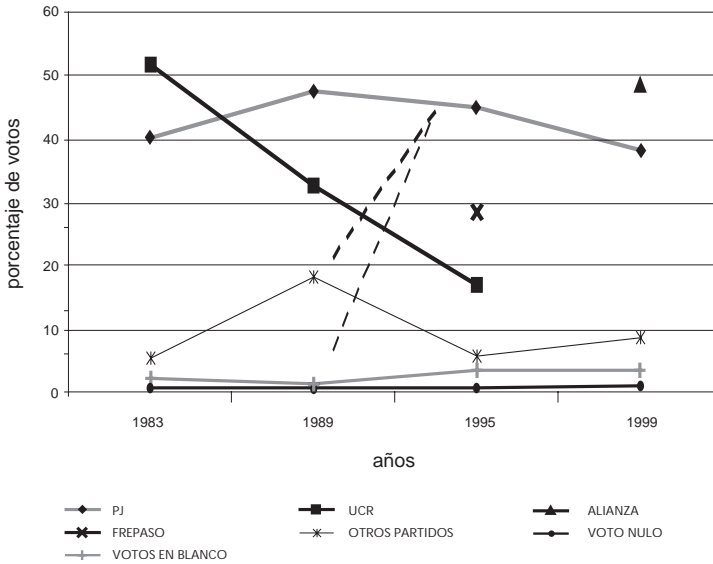
<sup>4</sup> Esto no quiere decir que las elecciones cumplieran un papel irrelevante. Por el contrario, he señalado antes la importancia que tenía el acto electoral en la cultura política peronista.

<sup>5</sup> Dichas diferencias, sin embargo, no afectan el argumento central sobre el cambio y rotación de poder entre el gobierno y la oposición introducida por la electoralización de la política.



un crecimiento (y también declive) significativo de terceras fuerzas. Se formaron también coaliciones electorales exitosas como la del FREPASO (Frente País Solidario) en las elecciones legislativas de 1995 (véase gráfica 2) y la de la Alianza en las elecciones presidenciales de 1999 (véase gráfica 1).

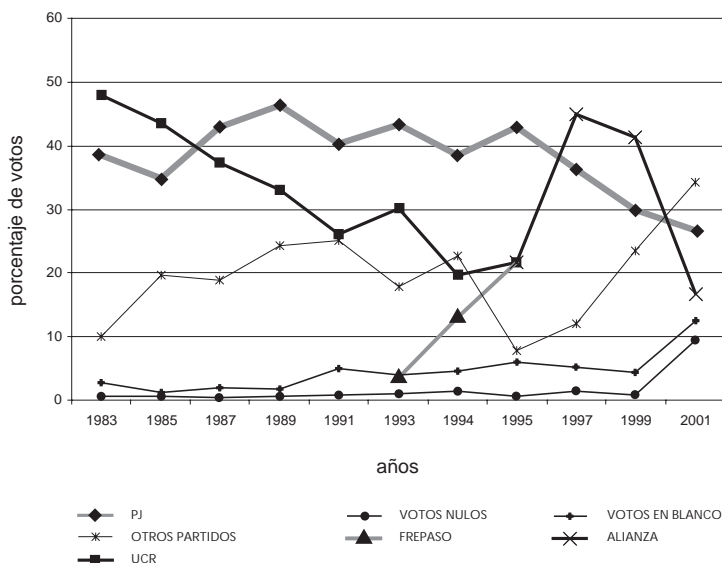
GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE VOTOS EN ELECCIONES PRESIDENCIALES 1983-1999



Fuente: Elaborado por el autor con base en Gervasoni (1998) y datos del Ministerio del Interior.

El crecimiento significativo de votos independientes indica un saludable proceso de despolitización de la sociedad civil, es decir, un proceso de autonomización de la sociedad civil respecto de la sociedad política. Este fenómeno no debe ser interpretado en términos negativos, como un crecimiento de la apatía política y un repliegue hacia lo privado (Cheresky, 2001, p. 276). La renuncia de un tipo de (sobre) politización vinculada a formas populistas de autoent-

GRÁFICA 2. PORCENTAJE DE VOTOS EN ELECCIONES LEGISLATIVAS 1983-2001



Fuente: Elaborado por el autor con base en Gervasoni (1998) y datos del Ministerio del Interior..

dimiento, es una precondition para la emergencia de una dinámica electoral competitiva característica de cualquier democracia representativa.

La “electoralización de la política partidaria” es una consecuencia directa del cambio en la noción de representación de “autorización” al de “rendición de cuentas” descrita previamente: indica la emergencia de un electorado más autónomo y discriminatorio, cuyos votos están determinados no por miopes lealtades partidarias, sino por el desempeño gubernamental sobre temas específicos (Miranda, 2002). Contrariamente al acto de delegar poder de manera ciega en un líder o en un movimiento, se introduce en el acto electoral la dimensión de “rendición de cuentas”, es decir, hay una expectativa de que los funcionarios electos rindan cuentas al electorado en su conjunto, independientemente del partido político al que pertenezcan o a las lealtades existentes. A pesar de que ambos

partidos mantienen cierto porcentaje de electores cautivos (Torre, 2003), son los resultados de las políticas, el desempeño gubernamental, la apertura a temas y demandas presentadas por los medios de comunicación, y los movimientos sociales o públicos independientes en la agenda pública, los que determinarán el destino de los gobiernos y de los funcionarios políticos.

#### LA PREOCUPACIÓN POR EL CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LAS ACCIONES DEL GOBIERNO: LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIETAL

Paralelamente a la preocupación por evaluar la responsabilidad política de los gobernantes a través de elecciones, es decir, de la *electoralización* de la política, la sociedad argentina presenció el surgimiento de numerosas iniciativas sociales que demandaban evaluar también la responsabilidad legal de los mismos. Dichas iniciativas van desde movimientos sociales que surgen a partir de ciertos casos puntuales de crímenes y violaciones de derechos humanos que involucraron al gobierno y al Estado, hasta la formación de ONG profesionales que desarrollan programas e iniciativas para controlar y monitorear a las agencias gubernamentales. Aunado a lo anterior, surgió un tipo de periodismo más inquisitivo que se convirtió en un aliado crucial de esta forma de politización y ayudó a exponer innumerables casos de corrupción gubernamental y de violación de la ley o el debido proceso.

¿Cuál es el rasgo común entre dichos grupos de actores tan diversos? ¿Cuál es el hilo conductor de tan variado y heterogéneo grupo de iniciativas? Lo que une a dichos grupos y acciones es una común preocupación por la dimensión legal del concepto de rendición de cuentas. El concepto de “rendición de cuentas societal” hace referencia a una serie de iniciativas cuyos objetivos son: a) monitorear la conducta de los funcionarios públicos y de las agencias de control para asegurarse de que respeten la ley y los procedimientos, b) exponer casos de ilegalidad o corrupción gubernamental y, c) activar, en muchas instancias, las agencias horizontales de control, como comisiones de investigación judiciales y legislativas, que de otra forma no se hubiesen activado o se hubiesen activado de forma sesgada. La emergencia de una política de ren-

dición de cuentas societal está relacionada con los cambios mencionados en la actitud del público hacia el ejercicio de un gobierno representativo. El último objetivo es garantizar el funcionamiento del mecanismo horizontal de rendición de cuentas (*horizontal accountability*) dentro del Estado para asegurar tanto la efectividad de los derechos como el correcto funcionamiento de las instituciones representativas.

Existen tres importantes protagonistas de la rendición de cuentas societal en Argentina:

*ONG y asociaciones cívicas de defensa de derechos.* La etapa posterior a los movimientos de derechos humanos ha sido caracterizada por la consolidación de un grupo de ONG especializado y asociaciones cívicas que han demostrado una preocupación por aumentar los estándares de transparencia y rendición de cuentas del gobierno representativo. En años recientes, estas asociaciones —como Poder Ciudadano, Fundación para el Ambiente y los Recursos Naturales (FARN), Conciencia, Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), Coordinadora de Familiares de Víctimas Inocentes (COFAVI), Asociación por los Derechos Civiles, y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)— han lanzado una variedad de iniciativas para hacer transparente el ejercicio del poder político y aumentar el monitoreo ciudadano de las agencias y funcionarios estatales. Las iniciativas van desde campañas que demandan acceso público a las declaraciones juradas de bienes de senadores y diputados hasta el control del comportamiento de la policía y la denuncia sistemática de abusos policiales.

*Movimientos sociales.* En el transcurso de los años 90 numerosos movimientos y movilizaciones demandaron “verdad y justicia” en diversos casos puntuales de violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades. Dichas iniciativas movilizaron amplios sectores de la población, que marcharon en apoyo a las demandas por justicia y esclarecimiento. Los casos más notorios han sido los de María Soledad, José Luis Cabezas y Omar Carrasco. En estos tres casos —el asesinato de la alumna María Soledad Morales en el

noroeste de la provincia de Catamarca, la muerte del conscripto Omar Carrasco en un aislado cuartel de la provincia de Neuquén y el asesinato del fotógrafo y periodista José Luis Cabezas— hubo sospechas de que las autoridades estuvieron vinculadas al asesinato, el encubrimiento y las interferencias en la investigación del caso. Estos conocidos asesinatos dieron lugar al surgimiento de demandas por justicia y a movilizaciones sociales para pedir el debido proceso y correctas investigaciones policiales. Es decir, lo que la ciudadanía estaba demandando era el funcionamiento imparcial de las agencias encargadas de responsabilizar legalmente a representantes y funcionarios públicos. En los tres casos, la primera movilización se originó en forma local, por lo general impulsada por familiares y amigos de la víctima, y luego fue extendiéndose con el apoyo de ONG locales y nacionales de sectores más amplios de la sociedad. Se realizaron juicios que establecieron condenas a los respectivos culpables en cada caso, y se dio extensiva cobertura en los medios e interés por parte de la opinión pública sobre el desenvolvimiento de las investigaciones y procedimientos judiciales (Smulovitz y Peruzzotti, 2003; Behrend, en preparación).

*Periodismo de investigación.* En las décadas pasadas el surgimiento de un tipo de periodismo de investigación más inquisitivo contribuyó a exponer numerosos casos de corrupción y de violación de derechos por parte de las autoridades públicas (Waisbord, 2002, p.289-325). Fue durante el gobierno de Menem que el periodismo de investigación adquirió notoriedad nacional como consecuencia de la denuncia pública de innumerables episodios de corrupción oficial. Uno de los primeros escándalos surgió en 1991 cuando el diario *Página 12* reveló el envío de una carta del embajador de los Estados Unidos en Argentina al gobierno, en la cual acusaba a funcionarios de alto cargo por solicitar sobornos a la corporación norteamericana Swift para permitir la importación de maquinaria. Meses más tarde, la cuñada del presidente, Amira Yoma, fue implicada en un escándalo de lavado de dinero. Al poco tiempo, dos allegados a Menem fueron involucrados en la venta de leche en mal estado a un programa federal de nutrición destinado a niños carenciados. Otro impor-

tante miembro de la administración, el director de PAMI, tuvo que renunciar acusado de recibir sobornos. El conocimiento público de la construcción de una sobredimensionada pista de aterrizaje en las inmediaciones de la residencia privada de verano de Menem en Anillaco, concluyó cuando el canal de televisión decidió suspender el programa de televisión donde dicha noticia fue emitida. En 1995, uno de los escándalos más importantes fue dado a conocer cuando el diario *Clarín* reveló que armas de origen argentino eran vendidas a Ecuador. Cabe señalar que Argentina fue uno de los garantes del tratado de paz entre Ecuador y Perú. Meses después, los medios revelaron la venta de armas a Croacia en 1991, esta vez de mayor magnitud, que violaba el embargo impuesto por Naciones Unidas a dicho país (Waisbord, 2002). Los escándalos políticos no se limitaban exclusivamente a la administración de Menem. De hecho, los escándalos más significativos tuvieron lugar durante la presidencia de De la Rúa. Como se verá en la próxima sección, el caso del escándalo del Senado aporta evidencia importante para entender la reacción de la ciudadanía contra los representantes políticos que ha caracterizado a las recientes oleadas de protesta y movilización cívica en Argentina.

La enumeración anterior de las iniciativas cívicas y escándalos mediáticos más visibles sirve para dar una idea del papel central que tuvo la política de rendición de cuentas societal. Las iniciativas de la sociedad y de los medios han permitido elevar quejas acerca de acciones públicas que violan la ley y el debido proceso, y evitaron el encubrimiento de numerosos casos de corrupción de funcionarios. La exposición de casos de corrupción o ilegalidad oficial fue complementada con movilizaciones y acciones orientadas a sancionar las acciones criminales, así como también con demandas de reforma institucional con el fin de lograr mejorar la efectividad de los “mecanismos de desconfianza institucionalizada”.

Como se mencionó anteriormente, la política de rendición de cuentas societal representa un importante componente subinstitucional que complementa el funcionamiento de los mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas. La contribución de la política de rendición de cuentas societal a la agenda de rendición de cuentas legal (*legal accountability*) asume tres formas.

En primer lugar, tiene una función fundamental de señalamiento. La visibilidad de casos específicos de corrupción o de ilegalidad gubernamental provee una vívida ilustración de los problemas de funcionamiento de las agencias horizontales o representativas. En este sentido, sirven para señalar un déficit de rendición de cuentas, transformándolo en un tema más general de la agenda pública. El problema de la corrupción y violencia policial, de la autonomía del poder judicial, de las formas perversas de interacción entre el poder ejecutivo y legislativo ingresaron a la agenda pública a partir de la denuncia de casos concretos de violencia policial (el caso Bulaccio o la masacre de Ingeniero Budge, por ejemplo), o de irregularidades o reticencia del poder judicial a intervenir en determinados casos (caso María Soledad), o a partir de escándalos como el de los sobornos en el senado.

En segundo lugar, las sanciones simbólicas y la presión social pueden servir para activar la red de agencias horizontales de control. En muchos casos, los mecanismos sociales traspasan las barreras de señalización y afectan directamente el funcionamiento de agencias horizontales o la carrera de los funcionarios que están bajo sospecha. Lo hacen imponiendo sanciones simbólicas a dichas agencias o funcionarios. Los altos costos reputacionales que imponen las movilizaciones civiles, *escraches*,<sup>6</sup> o la exposición mediática, pueden muchas veces inducir a las agencias o funcionarios públicos a minimizar dichos costos a través de la reversión de decisiones de forma que simulen una respuesta responsable a las acusaciones de fallas institucionales. Dichas decisiones pueden implicar la iniciación de procedimientos judiciales, investigaciones parlamentarias, o la solicitud de renuncia de los funcionarios que se encuentren bajo sospecha.

En tercer lugar, puede llevar al establecimiento permanente de organizaciones sociales encargadas de monitorear el desempeño de agencias públicas

---

<sup>6</sup> El término *escraches* se refiere a una forma simbólica de castigo a los individuos que son sospechosos de haber cometido actos de corrupción o violaciones de derechos humanos y se han beneficiado de amnistía legal o no han recibido castigo judicial. La metodología fue implantada primero por las organizaciones de derechos humanos contra los acusados que fueron absueltos por un decreto de amnistía o por la ley de obediencia debida. Consiste en movilizaciones que condenan pública y simbólicamente a la persona en cuestión.

determinadas. Por ejemplo, un importante logro de un grupo de movimientos sociales que surgió para denunciar diversos casos de violencia policial, fue la creación de organizaciones permanentes encargadas de supervisar a las fuerzas policiales. Organizaciones como CORREPI o COFAVI actúan como “alarmas de incendio” externas que se activan cuando la policía incurre en hechos de “gatillo fácil” o en violaciones de derechos humanos (McCubbins y Schwartz, 1984, p.168; Peruzzotti y Smulovitz, 2002b).

Como se mencionó antes, el surgimiento de dichas formas de politización social se encuentra directamente relacionado con la consolidación de ideales de representación que depositan la confianza en las instituciones democráticas. La política de rendición de cuentas societal sirve para saber si las acciones políticas de los representantes y de los funcionarios públicos se encarrilan dentro del marco normativo de las democracias liberales representativas. Como sostiene Claus Offe, dichas prácticas funcionan para autenticar que los presupuestos normativos de la democracia son capaces de sortear airoosamente cuestionamientos sobre su confiabilidad. “La confianza —sostiene Offe— es el residuo que queda luego que la propensión a desconfiar ha demostrado ser infundada” (Offe, 2001, p. 76). Es a través del fortalecimiento de los mecanismos de desconfianza institucionalizada, los cuales permiten sancionar situaciones específicas de violación de la confianza social depositada en los representantes, que la política de rendición de cuentas societal contribuye a fortalecer y generalizar la confianza social en las instituciones representativas.

Existen dos posibles peligros relacionados con dicha política. El primero se refiere a las fallas de los mecanismos institucionales y de la sociedad política en adecuar de forma correcta dichas demandas. Si los funcionarios públicos ignoran sistemáticamente los reclamos cívicos por mayor transparencia, la democracia puede ser testigo de una abrupta declinación de la confianza ciudadana en los representantes políticos. Como sostiene Stompka, “si la percepción de fracaso se extiende, la confianza generalizada es reemplazada por la desconfianza generalizada” (1999, p. 145). El segundo peligro se relaciona con el número de casos de conducta ilegal de los representantes que son revelados. Para que la confianza prevalezca de forma generalizada, los mecanismos institucionales



deben ser activados esporádicamente. Un escenario público que está caracterizado por la profusión de denuncias y escándalos, y por la hiperactividad de las instituciones de control, pone en evidencia que las violaciones a la confianza social no son episódicas, sino hechos generalizados. Dicha constatación tiende a alimentar una cultura cívica de desconfianza (*ibid.*, p. 46).

Ambos desarrollos se encuentran presentes en el escenario argentino. Por un lado, hubo una percepción generalizada en la ciudadanía de que las agencias de desconfianza son reticentes a actuar en su papel de contralor o que fácilmente ceden a las presiones políticas. Por otro lado, durante los 90, el escenario público argentino fue bombardeado por numerosas alegaciones de conductas ilegales o corruptas de los funcionarios públicos. La extensión y periodicidad de las revelaciones de los medios contribuyó a la emergencia de un sentimiento público compartido de que la corrupción estaba esparcida en la sociedad política. La conjunción de ambos desarrollos durante la década menemista manchó la reputación de las instituciones representativas, abriendo un vacío entre los ciudadanos y los representantes. Dicha brecha se ampliaría con cada nueva exposición y para el final de la década llevó a una ruptura abierta entre ambos grupos. La próxima sección se centrará en un episodio, el escándalo del Senado, el cual arroja luz sobre la crisis de representación que las elecciones legislativas anunciaron pero que irrumpiría con gran dramatismo en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001.

#### EL PRELUDIO A LA CRISIS: EL ESCÁNDALO DEL SENADO

En junio de 2000, la acusación de que un grupo de senadores peronistas había recibido sobornos a cambio de apoyar una ley de reforma laboral enviada por el gobierno de De la Rúa, fue un punto de inflexión en la relación entre la sociedad civil y la sociedad política.<sup>7</sup> La decepcionante reacción de la clase política frente al incidente nos da una importante pista para enten-

---

<sup>7</sup> El escándalo del Senado fue desatado por una editorial escrita por un prestigioso periodista político del diario *La Nación*, Joaquín Morales Sola, en la cual sugirió que un grupo de senadores peronistas había

der los posteriores desarrollos electorales y sociales que transformarían significativamente el escenario político argentino.

¿Por qué elegir el escándalo del Senado de la innumerable lista de escándalos políticos que proliferaron a lo largo de los años 90? Muchos analistas y comentaristas políticos han hecho referencia de la explosión de los escándalos de corrupción que marcaron los dos periodos presidenciales de Carlos Saúl Menem. La opinión pública argentina estuvo sujeta a denuncias y exposiciones diarias sobre actividades gubernamentales ilegales y corruptas, hasta el punto que algunos autores argumentaron que los ciudadanos estaban saturados de los escándalos como exposición, creando una situación de *fatiga del escándalo* que pudiera instaurar un sentimiento escéptico sobre el funcionamiento del sistema político y judicial.<sup>8</sup>

Sin lugar a dudas, la extensión y periodicidad de las revelaciones en los medios contribuyó a alimentar el sentimiento de escepticismo de ciertos sectores de la sociedad sobre el funcionamiento de las instituciones representativas y de los mecanismos institucionales. La política de rendición de cuentas societal ayudó a exponer y denunciar acciones gubernamentales ilegales o corruptas y contribuyó al ostracismo de ciertas figuras prominentes de la administración menemista. Sin embargo, también enfrentó los límites que imponía un gobierno abiertamente hostil a la idea misma de rendición de cuentas legal.

---

recibido sobornos sustanciales a cambio de apoyo en la sanción de la reforma de la ley laboral presentada por el ministro de Trabajo de De la Rúa. El escándalo generó un terremoto en la incipiente administración. El líder del FREPASO y, a su vez, vicepresidente —Carlos “Chacho” Álvarez— adoptó una posición decisiva en el caso, la cual se vio como una prueba crucial para el electorado de la alianza gobernante, ya que ésta había prometido traer mayor transparencia y rendición de cuentas al sistema político. De la Rúa, en cambio, afirmó en varias ocasiones su creencia de que las acusaciones eran falsas. Las diferentes actitudes asumidas por ambos gobernantes de la coalición generó un tenso clima político. El partido radical cerró filas alrededor del gobierno y el Senado, mientras que Álvarez anunció el pedido de renuncia de los senadores y miembros del gobierno que estuvieran involucrados en el hecho. Los deseos de Álvarez no sólo fueron ignorados, sino que el gabinete que asumió a mediados de agosto ascendió al ministro de Trabajo, sospechoso de pagar sobornos, al cargo de secretario general de la Presidencia. El vicepresidente no tardó en responder: el mismo día en que los miembros del gabinete juraban, presentó su renuncia. El escándalo se fue desvaneciendo gradualmente del escenario público. Para diciembre, había muy poca cobertura periodística sobre el tema. Para un análisis en detalle sobre el escándalo véase Enrique Peruzzotti (en preparación).

<sup>8</sup> La explosión de escándalos durante la administración de Menem ha dado pie para que algunos autores desearan saber si la ciudadanía estaba alcanzando un estado de fatiga sobre el escándalo que pudiera espar-

La demanda por mayor transparencia se desplazó entonces a la arena político-electoral: se pusieron muchas expectativas en el triunfo de la fórmula de la Alianza. Se creía que la administración De la Rúa no sólo iba a responder adecuadamente a la demanda por un cambio en la política socioeconómica, sino que haría propias las demandas por una mayor transparencia en la gestión pública. El discurso de campaña aliancista de renovación de estilos y de reforma política contribuyó a solidificar dichas expectativas.

El escándalo del Senado puso en evidencia ciertas limitaciones de las formas innovadoras de politización que fueron abordadas en las secciones previas. En primer lugar, generó serias dudas acerca de la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas política y legal. Principalmente porque afectó a una administración que había tenido un fuerte discurso anticorrupción. La decepcionante respuesta de la administración De la Rúa frente al escándalo — que llevó a la renuncia y ruptura de la coalición gobernante— sirvió para confirmar a amplios sectores de la población que el problema de la corrupción y la falta de transparencia en el accionar gubernamental no estaba circunscrito al gobierno de Menem sino que era un problema que afectaba a toda la sociedad política.

En segundo lugar, la naturaleza del escándalo —la acusación de que una ley fue aprobada por el Congreso debido a sobornos— iba dirigida al corazón mismo del sistema representativo, dado que si se generaliza la sospecha de que los representantes políticos no responden al electorado sino al mejor postor, las elecciones pierden toda relevancia como mecanismo de expresión de la voluntad ciudadana. Éste no era otro simple caso de corrupción, sino un evento que generaba serias dudas acerca del funcionamiento del sistema representa-

---

cir escepticismo y apatía política (Waisbord, 2002, pp. 315-320). El surgimiento de las movilizaciones cívicas en diciembre de 2001 puso en duda dichos diagnósticos. Actualmente, Waisbord atempera su diagnóstico de la fatiga del escándalo señalando que existen muchos casos que contradicen dicha hipótesis, como las movilizaciones cívicas a nivel nacional que ocurrieron relacionadas a los casos de María Soledad, José Luis Cabezas y Omar Carrasco, o como resultado del ataque terrorista a la embajada de Israel y la AMIA. Dichos escándalos no sólo generaron indignación y movilizaciones masivas que demandaban verdad y justicia, sino que también generaron la petición de justicia a las autoridades. En este sentido, aquellas violaciones representaron una clara afrenta para la sociedad civil, lo mismo que las relacionadas con violaciones a los derechos humanos, las cuales generaron una fuerte respuesta cívica (*ibid.*, pp. 320-323).

tivo argentino. En contraste con las denuncias de corrupción previas, este hecho afectó la credibilidad y la reputación de toda la sociedad política.

Tercero, la reacción de la sociedad política a las acusaciones sólo sirvió para fortalecer las peores sospechas del público. La actitud que asumen las instituciones y los representantes políticos frente a cualquier escándalo sirve para medir el grado de receptividad a las demandas de aquellos que dicen representar. La forma en que toda la sociedad política cerró filas en defensa de sus intereses y prerrogativas corporativas, y el hecho de que no hubo mayores figuras del escenario político —con la única excepción de Carlos Álvarez y Antonio Cafiero— que se separaran rápidamente de los eventuales transgresores, contribuyó a confirmar a muchos ciudadanos que las instituciones representativas se habían independizado de los deseos y aspiraciones de la gente.

Por otro lado, el escándalo sirvió para ilustrar algunas de las limitaciones de la política de rendición de cuentas societal e hizo visible el mal funcionamiento de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas en Argentina.<sup>9</sup> Primero, mostró la impotencia de la prensa y de sus aliados cívicos para ir mas allá del mero denunciismo (Peruzzotti, en preparación). Segundo, presentó de forma patética la manera en que los salvaguardas institucionales fueron distorsionados y expropiados por funcionarios inescrupulosos que habían perfeccionado el arte de sortear las demandas de rendición de cuentas. El hecho de que el escándalo haya reunido a los principales actores del sistema interestatal de pesos y contrapesos (el poder ejecutivo, legislativo, judicial, la oficina anticorrupción, etc.) le dio mayor dramatismo al cuadro.

---

<sup>9</sup> El juez Liporaci, quien estaba a cargo del caso de los sobornos en el Senado contribuyó a acentuar el sentimiento generalizado de sospecha contra los senadores envueltos en el asunto cuando dijo que, desde su punto de vista, existían indicaciones que confirmaban las acusaciones. El juez Liporaci fue acusado por enriquecimiento ilícito debido a que no pudo justificar la compra de una mansión por 1.5 millones de dólares. Consecuentemente, el Consejo de la Magistratura comenzó la investigación sobre el juez. Dos meses más tarde, Liporaci declaró de falta de mérito a los once senadores acusados de corrupción. En enero, los fiscales apelaron la decisión del juez y en febrero, el Consejo de la Magistratura suspendió a Liporaci de su cargo e inició un proceso judicial para removerlo por corrupción. Con el fin de evitar el juicio, Liporaci renunció en marzo, con lo que el caso pasó a manos de otros dos jueces.

Para una discusión más amplia del escándalo y las limitaciones del denunciismo mediático, véase Enrique Peruzzotti (en preparación).

La conjunción de todas esas razones convirtió el escándalo del Senado en un punto de inflexión fundamental en las dos décadas de historia del sistema representativo establecido en 1983. El costo simbólico que el escándalo tuvo para el sistema político ayuda a comprender una parte importante del enojo y resentimiento presentes en segmentos importantes del electorado y de la sociedad civil contra los representantes políticos; enojo y frustración que generaron cambios importantes en las dinámicas electorales y cívicas. En términos electorales, hubo una transición del “*swing vote*” al voto protesta, mientras que en el ámbito social la preocupación institucional que guiaba la política de rendición de cuentas societal, fue desplazada por una ola de movilizaciones que, en muchas instancias, dio la espalda a las instituciones políticas.

#### DEL “*SWING VOTE*” AL VOTO PROTESTA

El resultado de las elecciones legislativas que tuvieron lugar en octubre de 2001 sirvió de temprana señal acerca del grado de descomposición en que se encontraba el vínculo representativo entre el electorado y la sociedad política. La novedad de la elección fue el importante aumento del absentismo electoral y del llamado “voto protesta”: más de 40% del electorado argentino se abstuvo de votar o convirtió su voto en nulo o en blanco. Esto representó una pérdida de casi 4.7 millones de votos para la sociedad política en comparación con las elecciones anteriores de 1999.<sup>10</sup> En este sentido, representa un corte con los patrones electorales pasados. La *electoralización* de la política suponía un juego en donde una proporción importante de jugadores cambia sus preferencias partidarias de elección en elección. En este caso, en cambio, el “*swing vote*” se transformó en voto protesta o en abstención electoral, esto es, una parte significativa del electorado rechazó la oferta política existente.

En el cuadro 1 se muestran las cifras comparativas entre los resultados de las elecciones legislativas de 1999 y 2001. El resultado muestra una caída

---

<sup>10</sup> La Nación, 16 de octubre de 2001.

dramática de votos para los tres partidos con responsabilidades en el gobierno: la Alianza (Unión Cívica Radical y FREPASO) perdió casi 4.5 millones de votos, el 60% del electorado que los había apoyado en las elecciones anteriores, y Acción por la República, que perdió 1.2 millones, un impactante 87% de su electorado. El principal partido opositor, el Partido Justicialista (PJ), no solo falló en captar los votos de la Alianza y de Acción por la República, sino que también disminuyó su caudal electoral en 667 000 votos, una caída de 12% en relación con las elecciones anteriores.

Es verdad que no todos los miembros de la sociedad política perdieron el apoyo del electorado independiente: la coalición recientemente formada entre ARI y el Polo Social y otros partidos de la izquierda pudieron captar un número importante de votos. El fenómeno más significativo de la elección fue el incremento del voto nulo y blanco y del porcentaje de abstenciones (véase también el cuadro 1). Un 43.1% del electorado se negó a emitir un voto por cualquiera de las alternativas políticas existentes, reduciendo el porcentaje de votos positivos a 56.8 % (de 76.1 % en las elecciones de 1999) (Escolar, *et al.*, 2002, p. 27).

CUADRO 1. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1999 Y 2001

	1999	2001	Variación
Partido Justicialista	5 476 625	4 809 495	- 667 130
Alianza	7 590 034	3 058 569	- 4 531 465
Acción por la República	1 374 675	174 068	- 1 200 607
ARI + Polo Social	-	1 616 104	+ 1 616 104
Partidos de izquierda	528 090	1 499 293	+ 971 203
Partidos provinciales	1 355 503	1 200 118	- 155 385
Otros	1 050 646	1 737 549	+ 686 903
Votos en blanco	819 384	1 704 514	+ 885 130
Votos nulos	161 760	2 261 332	+ 2 099 572
Abstenciones	4 463 092	6 777 624	+ 2 314 532

Fuente: Juan Carlos Torre, (2003).

Más de 60% de los votos negativos fueron abstenciones, esto es, ciudadanos que se negaron a cumplir con sus obligaciones electorales (6 777 624 personas), el

otro 37% estuvo dividido entre votos en blanco (1 704 514) y votos nulos (2 261 332). Mientras que hay un incremento en las tres categorías (abstenciones, voto blanco y nulo), el incremento más dramático fue dentro del grupo de votos nulos: el número de votantes que anularon su voto en las elecciones de 1999 fue de 161 760, mientras que en las elecciones de 2001 fueron 2 261 332 votantes, con lo cual hubo un incremento de 1400%.

Las abstenciones, los votos en blanco y los votos nulos ilustran distintas maneras de expresar la desilusión cívica en la clase política. El “voto protesta” —es decir, ir a las urnas para emitir un voto nulo o blanco— representa una estrategia de voz en sintonía con los mecanismos provistos por las instituciones representativas. La abstención, en cambio, representa una estrategia de salida. Dicha elección indica la ruptura o terminación del contrato representativo por parte del representado y su abdicación a participar en el juego electoral. El hecho de que una considerable proporción del electorado eligió este camino para expresar su enojo con las instituciones representativas fue un indicador poderoso del grado de descomposición del lazo entre la ciudadanía y sus representantes políticos. El mensaje fue ignorado. Recién con los traumáticos acontecimientos de diciembre y enero de 2001 la clase política argentina se dio cuenta del abismo que había creado entre ella y su electorado.

#### DE LA POLÍTICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIETAL A LOS CACEROLAZOS Y LAS ASAMBLEAS

El estado de cosas que los resultados electorales de octubre insinuaba se hará palpable y trágicamente visible tan sólo dos meses más tarde, cuando miles de enfurecidos argentinos tomaron las calles y las plazas para demandar la renuncia de todos los representantes políticos. El 19 y 20 de diciembre de 2001, sin coordinación ni planificación previa, una multitud de ciudadanos expresó su descontento con la administración gobernante golpeando ollas y cacerolas en sus hogares y calles de los centros urbanos. La protesta inició después de un mensaje presidencial transmitido por cadena nacional en el que el presidente De la Rúa anunció la restricción de las garantías constitucionales a través del

decreto de estado de sitio del 19 de diciembre. El decreto era la respuesta oficial a la serie de saqueos que habían tenido lugar en varias localidades del Gran Buenos Aires. La respuesta popular al discurso presidencial y al estado de sitio fue inmediata: de forma espontánea, miles de argentinos salieron a las calles y plazas de las ciudades más importantes del país para demandar la renuncia del presidente y de su gabinete. En Buenos Aires, la concentración masiva y espontánea en la Plaza de Mayo tuvo violenta represión por parte de las fuerzas policiales, llevándose la vida de numerosos manifestantes. Lejos de desmovilizarse, la población participó en un segundo *cacerolazo* de dimensión nacional el 20 de diciembre que forzó la renuncia de De la Rúa.

Mientras que en secreto los líderes del peronismo celebraron los *cacerolazos* gracias a los cuales retornaron prematuramente al poder, de inmediato comprenderían que el blanco de las protestas no era sólo De la Rúa, sino toda la clase política. Lejos de desaparecer luego del nombramiento de las nuevas autoridades, las movilizaciones y protestas crecieron en extensión y en enojo, lo que dio inicio a un periodo de turbulencia política. Los masivos *cacerolazos* afectaron la permanencia en el poder del recientemente nombrado presidente Adolfo Rodríguez Saa, quien renunció el 31 de diciembre, al cabo de siete días de su nombramiento por el Congreso Nacional. Durante los meses iniciales de su gestión, los *cacerolazos* representaron una amenaza latente para la estabilidad y continuidad del gobierno de Eduardo Duhalde.<sup>11</sup>

El epicentro del descontento y la movilización cívica fueron la ciudad y provincia de Buenos Aires, donde tuvieron lugar 859 *cacerolazos* y movilizaciones entre diciembre y marzo. Otras ciudades grandes como Rosario, Córdoba y Mendoza

---

<sup>11</sup> A medida que pasó el tiempo, la cantidad e intensidad de *cacerolazos* decayó, y la preocupación de la administración de Duhalde se concentró en las demandas de los movimientos de desempleados y de los *piqueteros*. El número de cortes de ruta sufrió un incremento sustancial en el 2002, alcanzando el récord de 2 336 (un promedio de 194 cortes de ruta al mes). La muerte de dos personas durante una manifestación en abril dio un mensaje de alarma al gobierno sobre los daños políticos que las movilizaciones podrían causarle a la administración de Duhalde. La respuesta del gobierno fue aumentar dramáticamente el número de planes sociales para los desempleados que eran distribuidos entre los directores de las diferentes organizaciones *piqueteras* en vez de entre los beneficiarios. De mayo a octubre, el número de subsidios sociales ascendió de 1 100 000 a 2 050 000. La estrategia fue exitosa: durante dicho periodo los cortes de ruta decayeron de 514 a 86.



también atestiguaron un considerable número de protestas. Sin embargo, pasado el periodo inicial de proliferación de *cacerolazos* y el intento de convertirlos en eventos semanales, esta forma de protesta se desvaneció gradualmente del escenario público. El final de los *cacerolazos* no implicó el fin de las protestas sociales. El clima movilizacional iniciado en diciembre dio a luz, por un lado, una multitud heterogénea de grupos y movilizaciones (*ahorristas*, *deudores*, *llaverazos*, *escraches*, movilizaciones contra la Suprema Corte de Justicia, etc.), y por el otro lado, el establecimiento de asambleas populares en algunas de las ciudades más importantes del país. Por último, alentó un incremento en el activismo de las organizaciones de desempleados.<sup>12</sup>

Parte de la energía social que los *cacerolazos* liberaron fue posteriormente canalizada a través de un grupo de multitudes y organizaciones de carácter más focalizado. Por un lado, las medidas económicas de la administración de Duhalde generaron una ola de movilizaciones de sectores que estuvieron directamente afectados por éstas, principal, pero no exclusivamente, *ahorristas* y *deudores*. Por el otro lado, hubo numerosas iniciativas sociales y movilizaciones dirigidas hacia ciertas instituciones y figuras políticas, más notablemente, movilizaciones que demandaban la remoción de los nueve jueces de la Corte Suprema de Justicia o los numerosos *escraches* y ataques organizados contra ciertas figuras políticas. Muchas de estas iniciativas aún pueden ser enmarcadas dentro del concepto de *rendición de cuentas societal*: las organizaciones de *ahorristas*, *llaverazos* y *deudores*, por ejemplo, recurrieron a la movilización legal y social para proteger sus derechos contra lo que consideraron una intromisión estatal que viola un contrato entre privados y garantías constitucionales. Los *escraches* y las movilizaciones contra la Corte Suprema, el poder legislativo, etc., implican una severa (y muchas veces violenta) condena al modo en que operan las instituciones horizontales.

El más notorio desarrollo del periodo *postcacerolazo* fue la proliferación de las asambleas populares en numerosos barrios de la ciudad de Buenos Aires y en otros grandes centros urbanos como Rosario y Mar del Plata. El estable-

<sup>12</sup> *La Nación*, 16 de octubre de 2001.

cimiento de asambleas populares con sede en barrios tuvo lugar en enero y febrero bajo un escenario dominado por los *cacerolazos*. De cierta forma, las asambleas fueron un desprendimiento de esa movilización porque se desarrollaron como resultado de los encuentros en las calles para protestar. Como los *cacerolazos*, estas formas de asociación se desarrollaron de manera espontánea y desde las bases, sin la intervención de ningún grupo social o político. Debido a que un aspecto central del movimiento, como con los *cacerolazos*, fue una crítica radical a los partidos políticos y a las instituciones representativas, las asambleas adoptaron una estructura horizontal participativa y deliberativa para evitar los peligros de la delegación.

Inicialmente, las asambleas consistieron en una lasa congregación de vecinos que se encontraban para expresar sus enojos respecto a la situación política y social, y para demandar la renuncia de todos los representantes políticos. Sin embargo, las asambleas crecieron en concurrencia y los encuentros se regularizaron y adquirieron forma organizacional. Para fines de febrero y principio de marzo, muchas asambleas habían establecido diferentes comisiones para tratar temas específicos que afectaban a los barrios (comedores populares, prensa y comunicación, salud, desempleo, intercambio de bienes y servicios, etc.). Los intentos de establecer una organización paraguas resultaron en el establecimiento de dos de los encuentros interbarriales (la Interbarrial de Parque Centenario y de la llamada Colombres). El objetivo de la organización interbarrial fue proveer un foro que permitiera intercambiar opiniones y coordinar las actividades entre las diferentes asambleas barriales de la ciudad de Buenos Aires.


Como había acontecido antes con los *cacerolazos*, la ola cívica que alimentó a las asambleas se desvaneció gradualmente. La concurrencia a las reuniones semanales cayó en forma significativa. En la actualidad, un número menor de personas participa en forma activa en las reuniones y comisiones de las asambleas. La experiencia muestra las limitaciones de un discurso que enfatiza la horizontalidad y las formas directas de participación democrática y que tendía, en muchos casos, a desconfiar de cualquier tipo de representación. La carga y demandas que implica una activa participación hicieron mella en las asambleas, dejando solamente un núcleo de barrios y

activistas de partidos de izquierda. El intento de recuperar el poder delegado y depositarlo en organizaciones de base que establecieran un proceso de toma de decisiones participativo y consensual no sólo resultó gravoso y extremadamente demandante al ciudadano común, sino que generó numerosos conflictos internos y la fragmentación y desmovilización de algunas asambleas.

#### CONCLUSIÓN

El modelo de representación como rendición de cuentas está indisolublemente unido a la legitimidad de la nueva democracia argentina. Encontrar la forma de asegurar un gobierno responsable y sensible a las demandas del electorado ha sido una de las preocupaciones centrales de una ciudadanía que, luego de los horrores del autoritarismo, depositó gran confianza en salvaguardas institucionales contra gobiernos o funcionarios inescrupulosos. La falta de una respuesta adecuada por parte de la sociedad política a dichas demandas cívicas ha generado lo que tal vez haya sido una de las crisis más graves del período democrático iniciado en 1983. La percepción de que los mecanismos institucionalizados de desconfianza son notoriamente deficientes y que los representantes políticos no están interesados de manera seria en subsanar dicho déficit ha ocasionado un retiro masivo de confianza cívica en la sociedad política.

El rasgo distintivo de la crisis actual en relación con las experiencias pasadas en democracia, es que en esta ocasión el retiro de la confianza en los partidos y líderes políticos no implica un retiro de confianza en las instituciones representativas. Al contrario: el común denominador de las dinámicas electorales y de la política de rendición de cuentas societal es una saludable y novedosa preocupación por la calidad y el desempeño de las instituciones democráticas. El objetivo de dichas iniciativas es fortalecer la lógica institucional de las diversas agencias hacia las cuales esta política se dirige a denunciar la captura y tergiversación de dichas agencias por funcionarios o políticos inescrupulosos. Resulta pues imperativo dar respuesta a los reclamos cívicos de mayor transparencia con el

fin de restablecer la perdida credibilidad de las instituciones representativas. La demanda de fortalecimiento de las instituciones de control o de desconfianza institucionalizada es crucial para generalizar la confianza social en las instituciones representativas. La búsqueda de atajos populistas para restaurar o recomponer la confianza perdida no sólo generará nuevas frustraciones, sino que podría revertir los procesos de aprendizaje colectivo que han sido el fundamento más sólido sobre el que se asienta la actual estructura democrática. 

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Behrend, Jacqueline (en preparación), "Mobilization and Accountability: A Study of Societal Control in the Cabezas Case in Argentina", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law*.
- Botana, Natalio (1983), "Tradiciones e instituciones en la democracia argentina" en Garzón Valdes *et al.*, *La nueva democracia argentina, 1983-1986*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Cavarozzi, Marcelo (1989), "El esquema partidario argentino: partidos viejos, sistema débil", en Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón (eds.), *Muerte y resurrección*, Santiago, Flacso.
- Cheresky, Isidoro (2001), "Hipótesis sobre la Ciudadanía argentina contemporánea", en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (comp.) (2001), "La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la "Argentina postdictatorial", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Cohen, Jean (1999), "Trust, Voluntary Association and Workable Democracy," en Mark Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Riz, Liliana (1986), "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado" *Desarrollo Económico*, núm. 100, pp. 659-682.

- Escolar, Marcelo, Ernesto Calvo, Natalia Calcagno y Sandra Minvielle (2002), "Últimas imágenes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 42, núm. 165, abril-junio, pp. 25-44.
- Gervasoni, Carlos, "Estructura y evolución de las coaliciones electorales en la Argentina", texto inédito.
- McCubbins, Matthew y Thomas Schwartz (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, febrero.
- Miranda, Diego (2002), "Crisis de representación política en argentina", *Revista SAAP*, vol. 1, núm. 1, octubre, pp. 63-111.
- O'Donnell, Guillermo (1999) "Horizontal Accountability in New Democracies," en Andreas Schedler, L. Diamond, y M.F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability en New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner.
- Offe, Claus (2001), "How Can We Trust Our Fellow Citizens?" en Mark Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Peruzzotti, Enrique (1996), *Civil Society and Constitutionalism in Latin America. The Argentine Experience*, tesis de doctorado, Departamento de Sociología, The Graduate Faculty, The New School for Social Research.
- (1997), "Civil Society and the Modern Constitutional Complex. The Argentine Experience", *Constellations. An International Journal of Democratic and Critical Theory*, vol. 4, núm. 1, abril, pp. 94-104.
- (1999), "Constitucionalismo, populismo y sociedad civil. Lecciones del caso argentino", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 149-172.
- (en preparación), "Media Scandals and Social Accountability. Reassessing the Role of the Senate Scandal in Argentina", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law. The Politics of Social Accountability in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- (2001), "The Nature of the New Argentine Democracy: The Delegative Democracy Revisited", *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, parte 1, febrero, pp. 133-155.

- (2002), “Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina”, *Citizenship Studies*, vol. 6, núm. 1, pp. 73-93.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002a), “Accountability social: la otra cara del control”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, pp. 23-52.
- (2002b), “Held to Account: Experiences of Social Accountability en Latin America”, *Journal of Human Development*, vol. 3, núm. 2, pp. 209-230.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1972), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Rose-Ackerman, Susan (2001), “Trust, Honesty and Corruption: Reflection on the State-building Process”, *Archives European of Sociology*, vol. XLII, núm. 3, pp. 543.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2003), “Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Stokes, Susan C. (2001), *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sztompka, Piotr (1999), *Trust. A Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Torre, Juan Carlos (2003), “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y dimensiones de la crisis de la representación partidaria en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 42, núm. 168 enero-mayo, pp. 647-65.
- Waisbord, Silvio (1995), *El gran desfile. Campañas electorales y medios de comunicación en la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (2002), “Interpretando los escándalos. Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina Contemporánea”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, pp. 289-325.