

# UNA MIRADA SOBRE LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y EL POPULISMO EN ARGENTINA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

*por* **Sebastián Sancari**

Abogado y Doctor en Derecho

Magister y Licenciado en Ciencia Política

## RESUMEN

Partiendo de la discusión teórica sobre la vinculación entre crisis de representación y populismo, sostenemos que la cuestión se torna irrelevante si lo que se pretende es analizar la implementación concreta de políticas públicas referidas a la participación ciudadana en la cosa pública. Para ello tomaremos como marco referencial el acceso a la información pública en el sistema político argentino contemporáneo.

## PALABRAS CLAVE:

Representación política – Populismo – Participación política – Acceso a la información pública

## KEY WORDS:

Political representation – Populism – Political participation – Public information access

## Interrogantes acerca del populismo

¿Es el populismo un tipo de democracia participativa? ¿*Crisis de representación y populismo* forman parte de un mapa semántico común que permita relacionarlos secuencialmente? Dichos interrogantes, pertinentes para la discusión teórica -y sobre los cuales haremos una breve disquisición- se tornan irrelevantes si lo que se pretende es analizar lo que efectivamente producen las instituciones y la implementación concreta de políticas públicas. En este caso nos interesan las referidas a la participación ciudadana en la cosa pública.

Desde el punto de vista jurídico, en la relación entre democracia representativa y democracia participativa, la regla exigible a los Estados, en el ámbito del Derecho Internacional Público, es la democracia representativa, en dos aspectos centrales:

- a) Un piso mínimo democrático que es el derecho de sufragio, en sus dos variantes, conforma los órganos del Estado mediante la elección de sus titulares.

- b) La construcción de mecanismos de representación ciudadana, mediante la intermediación de partidos políticos.

Es decir, que los derechos políticos y electorales se asientan en la democracia representativa y constitucional, que se compone de instituciones tales como el estado derecho e imperio de la ley, división de poderes, soberanía popular, respeto de las minorías en sus relaciones con las mayorías, elecciones libres, protección de los derechos fundamentales, tolerancia.

Para el sistema de protección internacional de los derechos humanos, si tenemos en cuenta al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la participación política es el derecho por excelencia, ya que reconoce y protege el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política del país, a través de amplias y diversas actividades que las personas realizan de forma individual o colectiva.<sup>1</sup>

La Carta Democrática Interamericana (asamblea extraordinaria de la OEA, Perú, 2001) si bien establece como base del Estado de Derecho a la democracia representativo-constitucional, sostiene que el ejercicio efectivo de la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación *permanente, ética y responsable* de la ciudadanía, en un marco de legalidad y estableciendo la responsabilidad de los Estados americanos en la implementación de políticas públicas tendientes a la eliminación de la pobreza crítica.

De modo que la calidad de este sentido de democracia puede evaluarse por dos criterios: por el grado en que es satisfecha la competencia partidaria, y por sus resultados sociales: una competencia equilibrada entre distintos grupos sociales debería tener impacto sobre *la forma en que se distribuyen los beneficios de la democracia*, en materia de ingreso y de desarrollo humano.

Sin embargo, la dinámica participativa por fuera del acto electoral suele cuestionar las instituciones fundantes de la democracia representativa, planteando un desafío al mandato establecido en el Art. 22 de la Constitución de la Nación Argentina ("el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes...") al canalizarse por vías de acción directa y/o carriles alternativos a los legalmente establecidos: movilizaciones, protestas, estallidos ciudadanos, movimientos asamblearios y auto-convocados, entre otros. Aquí aparece la cuestión

---

<sup>1</sup> Roca García, Javier, y Dalla Via, Alberto, *Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático*, ed. La Ley/Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, UBA, Bs. As., 2014.

de la crisis de representación política como resultado de la erosión del modelo democrático-representativo basado en el acto electoral.

En la región latinoamericana, el surgimiento de liderazgos considerados por algunos analistas como “populistas”<sup>2</sup> suelen ser situados en contextos de crisis en las formas tradicionales de participación y del debilitamiento del mandato representativo; en el cual nuevos actores, no institucionalizados ni jurídica ni políticamente, ganan la calle. Es un panorama en el cual cada vez más sectores de la sociedad civil se vinculan a la política por fuera de los carriles tradicionales, denotando un problema de falta de representación eficaz de las variadas demandas sociales que las instituciones representativas no pueden resolver. Paradójicamente, la mayor variedad y cantidad de derechos y bienes jurídicos tutelados, tiene su contracara en políticas públicas generadoras de exclusión social y “des-ciudadanización”.

Siendo entonces este un escenario propicio para el surgimiento de liderazgos que se erigen sobre la denuncia de la lejanía entre instituciones y ciudadanía; dicho de otro modo, su fortaleza se construirá sobre las dificultades de los poderes del Estado en dar respuestas a las variadas, contradictorias y excluyentes demandas provenientes de un cuerpo social altamente fragmentado;<sup>3</sup> dificultades que especialmente repercuten en las instituciones fundantes del modelo democrático-representativo; es decir: por los partidos políticos, que deben servir de poleas de transmisión de demandas, y a la vez dar contención ideológica y organizativa. Y por los parlamentos, que son los órganos de deliberación y representación. Ello implica ineficacia para canalizar demandas -a veces excluyentes entre sí- a través de partidos políticos que asumen la comunicación política vía medios masivos de comunicación y que, por ello, deben simplificar y reducir una realidad compleja y contradictoria a un receptor masivo, heterogéneo y con intereses fragmentados. A excepción de quienes sostienen su electorado con programas estables e ideologizados, el marketing genera discursos más publicitarios que políticos, y la tendencia a aferrarse más a actitudes y gestos más que a lealtades programáticas.

De allí que, a partir de la deslegitimación del sistema político instituido, estos liderazgos suelen plantear la necesidad de una nueva ingeniería institucional más democrática y

---

<sup>2</sup> Los problemas de conceptualización en la investigación social provienen de la falta de precisión de la base empírica a la cual aplicar las teorías. Véase: Kunz, Ana, y Cardinaux, Nancy, *Investigar en Derecho*, Eudeba, Bs. As., 2015. Sobre las complejidades en el encuadre teórico-práctico de los populismos latinoamericanos, véase: Ylarri, Juan Santiago: “Populismo, crisis de representación y democracia”. En: Foro, Nueva Epoca, vol. 18, Nro. 1. Consultado en: file:///C:/Users/sebastian/Downloads/49695-87130-2-PB%20(1).pdf, el 19/4/18.

<sup>3</sup> Así, el “populismo” se presentará como subversivo de un estado de cosas existente y, al mismo tiempo, como un nuevo punto de partida más o menos radical. Véase: Laclau, Ernesto, *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 2015, págs. 221 y 222.

participativa;<sup>4</sup> una forma de dar respuesta a lo que Bobbio denominara como “promesas incumplidas de la democracia”. La cantidad (sobrecarga) y rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos, producto de la autonomía de la sociedad civil, está en contraste con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema democrático y de los procedimientos burocráticos del Estado. Se crea una ruptura entre los mecanismos de emisión y de recepción, el primero con un ritmo cada vez más acelerado, el segundo cada vez más lento.<sup>5</sup>

Para el caso argentino, es destacable el discurso de asunción de Néstor Kirchner (2003); en el que se planteaba un nuevo paradigma para la política argentina y “una nueva forma de hacer política”, no circunscripta sólo a las reglas de juego electorales (década del '80) o a los resultados económicos (década del '90), sino focalizada en la capacidad reguladora del Estado tanto en lo económico como en lo social, a través de la generación y el sostenimiento del empleo.<sup>6</sup>

La década del 2000 trajo aparejado un fenómeno político en las democracias latinoamericanas que puso en crisis los grandes relatos y recetas neo-liberales propias de la década del '90. En su lugar, *apareció como predominante la conformación de un **modelo de recomposición política impulsado desde el Poder Ejecutivo, en especial frente a otros poderes institucionales así como económico-sociales***. Esto produjo que surgieran algunos ejes discursivos ligados a la constitución simbólica de un modelo de democracia participativa -no siempre acompañados por políticas públicas coherentes con dicho ideario -, en procura de lograr una mayor cercanía entre las autoridades públicas y la ciudadanía, junto con una expansión del poder de la burocracia y/o tecnocracia estatales.

En este sentido el cuestionamiento del gobierno representativo presenta cierta analogía con el “Bonapartismo” por cuanto la pretensión de conseguir una relación más directa y cercana entre líder y masa se traduce en que el poder del Estado adquiera mayor autonomía frente al mercado.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> En términos del querido y recordado maestro Mario D. Serrafiero, el populismo comporta un discurso y una práctica de relación directa entre el líder y sus seguidores, en torno a una serie de demandas insatisfechas de vastos sectores sociales y que se presentan confrontando con el orden social y político vigente. Cfr.: Serrafiero, Mario D.: “El orden populista y la democracia”.

En: <https://www.ancmypo.org.ar/user/files/13-Serrafiero.pdf>, visitado el 4/4/18.

<sup>5</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1993.

<sup>6</sup> Cfr.: Bercholz, Jorge O. y Bercholz, Diego J., *Los discursos presidenciales en la Argentina democrática, 1983/2011*, Lajouane, Bs. As., 2012, pp. 452 y ss.

<sup>7</sup> “Bonapartismo” según el sentido dado en: Marx, Karl, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Alianza Editorial, Madrid, 2015.

Decíamos que esta puja, planteada ante todo en términos discursivos, que se dio en Latinoamérica entre el modelo de Estado y sociedad propio de la década del 90 y el que se va configurando a partir de la década del 2000 (como dijimos, de supremacía del poder político y expansión estatal) produce, en cierta forma, una reedición de la disputa ideológica sobre el significado contemporáneo de democracia, especialmente del clivaje entre la *perspectiva democrático-legal elitista* y la *perspectiva democrático-participativa*.<sup>8</sup>

Lo que ahora se advertirá como problemático es la apatía de la ciudadanía y la desconfianza ante sus gobernantes. La participación pasará a ser percibida como un componente fundamental del “buen” gobierno, en donde actores públicos y privados deben establecer relaciones de cooperación en la elaboración y aplicación de políticas públicas, a través de nuevas formas de participación política, encauzadas mediante diversas redes asociativas.<sup>9</sup> También cobrará nueva fuerza la relación entre participación política y descentralización; así como conceptos que referirán a la rendición de cuentas sobre las decisiones (*accountability*) y a la capacitación necesaria que la ciudadanía debe poseer (*empowerment*). El componente participativo de las democracias representativas –vehiculizado fundamentalmente a través de las elecciones periódicas- no será visto como compatible con el reconocimiento de la necesidad de una presencia activa de la sociedad *participando* para contrarrestar las dinámicas privatistas que deterioran la vida democrática, la eficacia de la acción estatal y para abrir debates en los foros transnacionales.<sup>10</sup>

Pasando del nivel discursivo al de implementación concreta de políticas públicas, la extensión del derecho de participación política ha sido constante desde el retorno a la democracia en 1983, merced a diversos mecanismos legales y constitucionales de promoción e incentivo de la participación ciudadana. Es un proceso transversal a gobiernos de diferente signo político.

El discurso jurídico recepta nuevas acciones participativas, ampliando así los márgenes participativos hacia ámbitos alternativos al sufragio, tales como la iniciativa popular, la audiencia pública, la elaboración participativa de normas y el acceso a la información pública, entre otros. Y recoge así una de las preocupaciones centrales de la perspectiva democrático-

---

<sup>8</sup> Cuestiones desarrolladas en: Sancari, Sebastián, *La participación política en la Argentina contemporánea*, La Ley/ Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, UBA, Bs. As., 2016.

<sup>9</sup> Putnam, Robert D. Putnam; Pharr, Susan J.; y Dalton, Russell: *Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?* En: *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Editado por Susan J. Pharr and Robert D. Putnam. Princeton: Princeton University Press, 2000.

<sup>10</sup> Argumentos de este tipo en: Jerez, Ariel: "Los procesos de participación en América Latina". En: Revista *Sociedade em Debate*, Pelotas, 9 (3): 117-186, dezembro/2003. También: Traine, Martín: "Neopopulismo. El estilo político de la pop-modernidad". En Revista *Diálogo Político*, año XXI, Nº 2 - junio 2004, pp. 115-128.

participativa: que en sociedades caracterizadas por una alta complejidad y diferenciación, el individuo vaya adquiriendo un entrenamiento en la participación mediante la práctica activa en áreas que le conciernen directamente.

Si nos detenemos en el acceso a la información pública veremos que hay una continuidad en el reconocimiento legal esta herramienta, al menos desde 2003 a la fecha.

En nuestro ordenamiento jurídico, la publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública se encuentran amparados por la Constitución Nacional (arts. 1, 33, 41, 42 y concordantes del art. 75 inc. 22). A su vez, en virtud del Decreto 1172/03 - impulsado en el marco de un ciclo de descontento ciudadano hacia la dirigencia política, agudizado durante los años 2001 y 2002- el gobierno de Néstor Kirchner consagra al acceso a la información pública como “un prerequisite de la participación”, al dotar a las personas de la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad.<sup>11</sup>

En septiembre de 2016 -durante del gobierno de Mauricio Macri- se sanciona la Ley 27.275 (Derecho de Acceso a la Información Pública) y se crea la Agencia de Acceso a la Información Pública (<https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion>) manteniendo los principios que había establecido el Decreto 1172/03.

Claramente, se puede apreciar un eje común en esta temática, en gobiernos con distinto signo político e ideológico.

El planteo entonces es el siguiente: si queremos salir del debate ideológico y, por momentos, dogmático, es necesario abandonar la pretensión de hacer doctrina. Para ello debemos abocarnos a investigar con un diseño metodológico que permita la recolección de datos objetivos, para luego sustentar hipótesis, afirmaciones teóricas y análisis agregado. Esto quiere decir cambiar el foco de atención y ponderar la implementación de políticas públicas; lo que producen las instituciones y agencias estatales, en un tiempo y lugar determinados. Para constatar si -parafraseando lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Cepis”<sup>12</sup> – existe voluntad política en profundizar genuinamente el fiel ejercicio de derechos

---

<sup>11</sup> Ante el exponencial uso ciudadano de esta herramienta, que tuvo un incremento anual en la cantidad de solicitudes de información, se han suscitado en sede judicial cuestiones atinentes a las dificultades en su implementación por la negativa del Poder Ejecutivo a proporcionar información pública, invocándose dictámenes de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) que requieren del peticionante un interés personal y directo en la información solicitada.

<sup>12</sup> “Cepis y otros C. EN”, Expte. N° FLP 8399/2016/CS1.

por parte de los ciudadanos en una sociedad democrática o si, por el contrario, sólo se busca acrecentar por parte de los poderes políticos su catálogo formal de instituciones nominales vaciadas de todo contenido que sólo pretenden legitimar decisiones verticales tomadas con anterioridad.