
Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)

Marcos Novaro**

Introducción

La democracia argentina, surgida a principios de los ochenta del colapso de la última dictadura militar, heredó irresueltos los crónicos problemas de gobierno que habían signado el largo ciclo de inestabilidad que sufrió el país desde los años cincuenta. Poco tiempo debió transcurrir desde 1983 para que se advirtiera que el desarme de la corporación militar y la fuerte legitimidad y el consenso social de que disfrutaban las instituciones restablecidas –fuente inicial de todo tipo de expectativas respecto de la transición que se abría– no bastarían por sí mismos para aventar amenazas más persistentes, cuya desactivación había implicado en el pasado un desafío insuperable para las fuerzas democráticas. Entre dichas amenazas se contaban la fragilidad de las coaliciones de gobierno y el fuerte antagonismo presente en la competencia entre partidos, la precariedad de los recursos financieros y administrativos disponibles en el sector público, la colonización de las instituciones por poderes corporativos e intereses económicos –en muchos casos dando lugar a prácticas corruptas– y la fragilidad general del funcionamiento institucional, en particular en los organismos de control y de justicia y en la mayoría de los gobiernos provinciales.

En suma, la naciente democracia no contaba en su haber con un sistema de partidos consolidado ni con un aparato público que le permitiera hacer efectivo el

* Versiones preliminares de este trabajo se presentaron a los seminarios “Formas de democracia y tipos de presidencialismo en América Latina”, realizado en Santa Cruz de la Sierra en noviembre de 1998, y “Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina”, Montevideo, septiembre de 1999, ambos organizados por CLACSO. Agradezco los comentarios de René Antonio Mayorga, Jorge Lanzaro, Alonso Lujambio y César Tcach.

** Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigador del CONICET.

gobierno de la ley y la aplicación eficaz de las políticas de gobierno. El Estado era un problema a resolver, más que un recurso a disposición de las autoridades democráticas. Y ello exigía destinar esfuerzos considerables para crear condiciones de gobernabilidad si se pretendía dar solidez y permanencia a la legitimidad inicial del régimen constitucional, con la demostración de que los gobiernos democráticos podían ofrecer, sobre todo en el terreno económico, resultados incontestablemente superiores a los de las experiencias autoritarias.

Transcurridos tres mandatos presidenciales desde que se inició este proceso (el del radical Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989 y los del peronista Carlos Menem de 1989 a 1995 y de 1995 a 1999), el cuadro resultante muestra luces y sombras. En primer lugar, los gobiernos democráticos lograron desactivar el poder militar, tal vez en mayor medida que casi todas las demás nuevas democracias de la región, pero al precio de graves concesiones en el terreno de las violaciones a los derechos humanos, que conspiraron contra el fortalecimiento de los principios de igualdad ante la ley y de aplicación de justicia. A ello se agrega la presencia agobiante de la corrupción y las redes mafiosas asociadas al poder político y económico, que aunque no son una novedad en nuestro país, se han vuelto a la vez más visibles y más perjudiciales para el bienestar colectivo. En segundo lugar, la economía ha enfrentado crisis recurrentes durante estos años. Y si bien se logró la estabilidad de precios a principios de los noventa y desde entonces Argentina pudo acompañar por momentos el crecimiento de la región, problemas como el del peso del endeudamiento externo, la fragilidad del sistema tributario, la concentración del ingreso, las altas tasas de desocupación y los déficits de competitividad de la economía no se han resuelto o incluso se han agravado desde entonces. En tercer lugar, las reformas institucionales y administrativas introducidas en el Estado han sido francamente insuficientes para resolver la falta de eficacia y eficiencia en la gestión de las políticas públicas. Por último, en cuanto al sistema de partidos, el radicalismo y el peronismo fueron capaces de gestionar la transición, sobrellevando fuertes conflictos internos y sucesivas crisis de confianza del electorado, pero han surgido nuevas fuerzas que pusieron en cuestión su preeminencia y les exigen entrar en coaliciones para formar mayorías y gobernar. El rol de los partidos en general ha sido relativizado y en ocasiones incluso impugnado por los líderes en el poder, por los actores económicos y sociales, por los tecnócratas en ascenso y los medios de comunicación, por la propia opinión pública.

Con todo, a partir de la experiencia menemista, y en particular desde el momento en que se consolidaron su programa de reformas estructurales y su coalición de apoyo, se instaló con fuerza la idea de que se abría una nueva etapa, en la que el presidencialismo argentino habría logrado finalmente resolver los problemas crónicos de gobernabilidad arrastrados por décadas. Esta idea se complementó con la convicción de que la fórmula de gobierno puesta en práctica por el menemismo conllevaba componentes delegativos, decisionistas, personalistas, extra o anti-institucionales, que colocaban a la democracia argentina frente al pe-

ligro de que los desequilibrios hiper-presidencialistas se transformaran en un rasgo permanente del orden político. El diagnóstico predominante aludió, en este sentido, a un debilitamiento de los partidos y de los controles parlamentarios y judiciales sobre el Poder Ejecutivo (Ferreira Rubio y Goretti, 1996). El llamado “déficit republicano” se convirtió entonces en una de las preocupaciones centrales de académicos y políticos (véase Botana, 1995; Portantiero, 2000), desplazando en gran medida las preocupaciones por la capacidad de gobierno.

Pretendemos aquí analizar la evolución experimentada por el presidencialismo argentino durante la última década, guiados por dos hipótesis que vinculan el problema del gobierno con el funcionamiento institucional y con el sistema de partidos, y que se contraponen en alguna medida a las ideas recién expuestas, como componentes del diagnóstico predominante sobre la experiencia menemista y los problemas actuales.

La primera hipótesis se refiere a la naturaleza de la fórmula de gobierno desplegada por el menemismo entre 1989 y 1999. El diagnóstico dominante, condensado en la afirmación de que “el presidente gobierna solo” (título, precisamente, del trabajo citado de Ferreira Rubio y Goretti), no refleja la complejidad del esquema institucional y del funcionamiento coalicional de dicha experiencia. Dedicaremos la primera parte de este trabajo a analizar ese esquema y ese funcionamiento. Nuestra segunda hipótesis se refiere en cambio al carácter precario de dicha fórmula de gobierno, su dependencia respecto de ciertas condiciones políticas coyunturales y de los recursos circunstancialmente en manos del liderazgo presidencial, así como el escaso grado de consolidación de la capacidad instalada de las instituciones de gobierno que se alcanza en este período. En la segunda parte del trabajo, en consecuencia, se analizará la declinación del dinamismo y del desempeño del gobierno de Carlos Menem en su segundo mandato, fruto en gran medida de los conflictos y divisiones que experimentó su coalición de apoyo y de los persistentes déficits institucionales. En la última parte concluiremos el análisis considerando la reemergencia de serios problemas de gobernabilidad, que se registra a poco de la asunción del gobierno de la Alianza UCR-Frepaso, enfocando principalmente la situación del Ejecutivo nacional en su relación con los partidos de la coalición y el parlamento.

Nuestro análisis pretende, de esta manera, rendir cuentas de la combinación de viejos y nuevos problemas que signan el funcionamiento del presidencialismo argentino, atendiendo en particular a su declinante evolución en la segunda mitad de los años noventa. Clausurada la transición democrática, una vez desactivadas las amenazas militares que se sucedieron entre 1987 y 1990 y tras lograr la estabilidad macroeconómica, en la primera mitad de esa década, era de esperarse que las gestiones que se sucedieran desde entonces encontrarán condiciones económicas, políticas e institucionales favorables (inéditamente favorables en la historia del país) para fortalecer los recursos de gobierno y, consecuentemente, para la eficacia y efi-

ciencia de las políticas públicas. Esto no es lo que ha sucedido, al menos no en términos generales. En parte, la relativa decepción de aquellos pronósticos optimistas puede atribuirse a los problemas originados por factores externos: la “crisis del tequila” primero, y luego la incertidumbre generada por las crisis financieras en Rusia y con particular gravitación en Brasil, influyeron negativamente en la situación económica argentina durante el último lustro. La fragilidad de la economía argentina y el magro desempeño de las políticas económicas instrumentadas desde mediados de los noventa no pueden explicarse, sin embargo, si no se toman en cuenta también factores internos de naturaleza política e institucional. Puede incluso decirse que estos factores fueron decisivos para que, a diferencia de lo que había sucedido con la hiperinflación en 1989-1990, fracasaran los intentos posteriores de transformar las situaciones de crisis en oportunidades para profundizar políticas de cambio en el terreno institucional y crear, a mediano plazo, bases más sólidas para la economía. Estas dificultades son las que pretendemos analizar aquí, más allá de aciertos y errores de políticas específicas. Nos referimos, en suma, a los mecanismos institucionales y coalicionales a través de los cuales las gestiones presidenciales de los últimos años buscaron resolver los problemas de gobernabilidad, y al impacto que las fórmulas de gobierno desarrolladas tuvieron en el sistema político y en los resultados alcanzados por las distintas administraciones.

La fórmula menemista de gobierno

En la fórmula de gobierno que puso en práctica Carlos Menem para hacer frente a la crisis hiperinflacionaria y poner en marcha el programa de reformas de mercado, se destacan dos elementos clave para entender el resultado de esta experiencia en términos de gobernabilidad. Primero, el hecho de que el nuevo gobierno enfrentó la necesidad imperiosa de conformar una coalición de gobierno, redefiniendo su relación con las bases electorales que lo habían catapultado, lo que involucraba redefinir en particular su relación con el Partido Justicialista (PJ). Si bien la traducción de una coalición electoral triunfante en coalición de gobierno efectiva es siempre una operación compleja y potencialmente conflictiva, que exige tiempo y esfuerzo a toda nueva administración, ciertas circunstancias particulares que involucraban al PJ y a sus aliados influyeron en este caso para volverla especialmente complicada y para condicionar la fórmula de gobierno resultante. El segundo elemento a destacar, que no está desconectado de los problemas coalicionales recién aludidos, es la escasísima disposición de recursos institucionales y financieros en el sector público como para poner en marcha y sostener reformas tan ambiciosas como las que el gobierno se propuso emprender, con la convicción de que ellas constituían la única salida viable de la hiperinflación. También ello condicionó las opciones disponibles para definir una fórmula de gobierno. Analizaremos a continuación estas dos dimensiones y las interrelaciones que se establecieron entre ellas durante el primer período menemista.

Ante todo digamos que el lanzamiento de las reformas de mercado, en 1989, obligó ciertamente al gobierno de Menem a tomar distancia de su coalición electoral, y en particular de su partido. Dicho distanciamiento, sin embargo, no estuvo orientado a lograr el “aislamiento” del Ejecutivo, sino a ganar autonomía para organizar una coalición de apoyo más consistente con el rumbo adoptado. Como han mostrado diversos autores (Corrales, 1994; Palermo, 1995; Palermo y Novaro, 1996), la gestión menemista de las reformas debió priorizar inicialmente objetivos de corto plazo, optando por políticas de fácil implementación que produjeran resultados palpables inmediatos, necesarios para crear o redefinir los lazos de confianza entre el gobierno y sus nuevas o viejas bases de apoyo. Y ello conllevó el sacrificio o al menos la postergación de objetivos más estructurales y de largo aliento, asociados a la nueva racionalidad de mercado que se aspiraba a establecer. Entre otros asuntos, son particularmente elocuentes en este sentido las concesiones hechas a los grupos empresarios locales, permitiendo su participación privilegiada en las privatizaciones, las compensaciones ofrecidas a sindicatos y a gobiernos provinciales controlados por el peronismo o por potenciales aliados¹ que involucraron esas mismas privatizaciones, y el tratamiento del régimen de las obras sociales y del déficit público de esas provincias.

El vínculo del gobierno con el partido fue especialmente complejo y cambiante durante esa primera etapa. Menem contaba con la legitimidad incuestionable que le proporcionaban los resultados de la primera elección interna que el peronismo realizara en toda su historia para elegir su fórmula presidencial. La conducción del partido, sin embargo, siguió en manos de quien había sido derrotado en esa interna, Antonio Cafiero, líder de la corriente interna “renovadora” y gobernador de la provincia de Buenos Aires. Por otro lado, si bien la “renovación peronista” había logrado poner coto a la gravitación que estaban acostumbrados a ejercer los sindicatos en el partido, y había buscado unificar y centralizar la estructura del mismo estableciendo una conducción nacional reconocida por todos los sectores internos, no estaba para nada asegurado que Menem pudiera echar mano a esos resortes de control sobre el peronismo. El había logrado su candidatura con el apoyo, entre otros, de los sindicalistas y de los sectores internos más renuentes a acomodarse a esas nuevas reglas de juego. Y su propia victoria en las elecciones nacionales despertó en el partido y en la sociedad expectativas de distribución y reparación social que en lo inmediato era imposible satisfacer y que fácilmente se podían convertir en una fuente de conflictos y en una amenaza para la gobernabilidad. En tales circunstancias, como no podía ser de otro modo, Menem hallaría dificultades para disciplinar a las bancadas peronistas –primera minoría en Diputados y mayoritaria en el Senado–, a los gobernadores y a otros factores de poder interno.

La alianza con grupos y sectores empresarios, con políticos de centro-derecha y liberales (provenientes de la UCEDE y de algunos partidos provinciales con representación parlamentaria, que le permitieron formar mayoría en Diputados),

con economistas ortodoxos y con organismos financieros internacionales, jugó un papel importante tanto para equilibrar la presión peronista y sindical –favoreciendo la autonomía relativa del Ejecutivo– como para ganar la confianza de los agentes financieros internos y externos, cuya buena disposición era decisiva para el éxito del programa de estabilización. Menem contó también a su favor, en esa primer etapa, con la confianza de la opinión pública, que se manifestó reiteradamente contra la “clase política” y los sindicalistas, a los que responsabilizaba de casi todos sus males. Por último, fueron significativas las presiones, las amenazas y la asignación de premios y castigos desde el Ejecutivo nacional, en las que tanto gobernadores en problemas, muy dependientes de las partidas del Tesoro Nacional, como diputados, senadores y funcionarios peronistas, hallaron motivos suficientes, si no para apoyar fervorosamente el programa reformista, al menos sí para moderar las críticas o guardar silencio hasta tanto se definiera más claramente el curso de los acontecimientos.

En un contexto de gran labilidad e incertidumbre tanto en el seno del partido como en el escenario político general, primó finalmente en el peronismo la “disponibilidad” a adecuarse a la estrategia menemista. Y ello jugó decisivamente a favor del curso reformista y de su fórmula de gobierno. A través de dicho proceso de adecuación se aventó el fantasma de la fractura, muy presente en los primeros meses de la nueva administración, y se fue fortaleciendo progresivamente el rol del PJ como “partido de gobierno”.

Con todo, fue recién a fines de 1990, a raíz de la oportuna derrota que sufrió Cafiero en el plebiscito realizado en agosto para aprobar la reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires y permitir así su reelección en la gobernación bonaerense, que Menem lograría un control firme de su partido. Tras asumir la presidencia del PJ, en el mes de diciembre, lo dinamizó y verticalizó como polea de transmisión de su voluntad, y lo tornó crecientemente dependiente del gobierno nacional tanto en términos políticos como financieros. Gracias a ello, y a que el plan de convertibilidad puesto en marcha a principios de 1991 comenzó a dar sus frutos, logró transformar la victoria en las elecciones de gobernadores y diputados de mediados de 1991 en un acto de confirmación plebiscitaria de su liderazgo y su gobierno, y pudo abocarse a reunir fuerzas detrás de su propio proyecto de reforma constitucional y de la habilitación de su reelección para 1995.

En este proceso se consolidaron –junto a la mesa ejecutiva del Consejo Nacional, máximo órgano de conducción nacional, controlado férreamente por el menemismo²– ámbitos informales de conducción y negociación que reunían al presidente, los miembros “políticos” del gabinete (Ministerio del Interior, Secretaría General de la Presidencia, etc.), los jefes de las bancadas y demás autoridades parlamentarias y los gobernadores peronistas. Esos ámbitos adquirieron, desde 1991, gran relevancia en la negociación de las medidas de gobierno, en particular las que afectaban a las administraciones provinciales y que requerían apo-

yo parlamentario (por ejemplo la reforma previsional, la privatización de YPF o los cambios en el sistema impositivo). Y, lo que es más importante, fue a través de dichas instancias que se instrumentaron los pasos para lograr la reforma constitucional y garantizar la continuidad del liderazgo menemista.

Estimulados por la firma del segundo Pacto Federal en agosto de 1992 (a través del cual las provincias obtuvieron una suculenta porción de los frutos de la reforma tributaria)³, los gobernadores y dirigentes del partido oficial (encabezados por Ramón Ortega, Carlos Reutemann y Jorge Escobar, electos el año anterior, gracias a la intervención de Menem, en las gobernaciones de Tucumán, Santa Fe y San Juan respectivamente) manifestaron su apoyo a la reforma y la reelección. De este modo, Menem le cerró el paso a los posibles competidores internos. Sólo dos figuras relevantes de la dirigencia peronista se atreverían desde entonces a insinuar una resistencia al plan presidencial: José Octavio Bordón (gobernador de Mendoza hasta 1991), quien hizo público su deseo de candidatearse a la presidencia, y Eduardo Duhalde (vicepresidente entre 1989 y 1991 y gobernador de Buenos Aires desde ese último año), que tenía la misma pretensión pero prefirió esperar a que se definiera más claramente la situación. Con el tiempo, Duhalde se convenció de que sería imposible enfrentar a Menem en esa batalla y buscó su propia reelección en Buenos Aires, postergando su aspiración presidencial hasta 1999, mientras que Bordón quedó cada vez más aislado en la interna peronista, por lo que abandonó el PJ a fines de 1994 para integrar el Frente del País Solidario (Frepasso).

Bajo la conducción del presidente, el partido peronista actuó como eje de una coalición política y social muy amplia, que al tiempo que condicionó el ritmo y la modalidad de las políticas de reforma, garantizó su aplicación y sostenimiento. Por un lado, el papel del PJ estuvo fuertemente influido por su dependencia del Ejecutivo nacional y su progresiva “estatización” (Colombo, 1991). Pero por otro lado, el partido mantuvo un margen de autonomía importante, garantizado por su indiscutible eficacia para generar, seleccionar y articular al personal político, coordinar iniciativas de gobierno, mantener bajo control al menos a una porción de los sindicatos⁴ y, lo más importante, seguir ganando elecciones a nivel distrital y aportando a las victorias nacionales del oficialismo. Aludimos ya al hecho de que en las provincias, en particular en las más pobres, el rigor reformista se detuvo frente a la necesidad inmediata de garantizar la viabilidad electoral del peronismo, lo que les permitió a esos distritos obtener beneficios en el tratamiento de sus déficits y en la asignación de fondos de “coparticipación”. Además, dado que en los primeros años de la gestión menemista los servicios y planes sociales se descentralizaron, las provincias y municipios concentraron el control de las redes clientelares, y con ellas de buena parte de las funciones de reproducción de la coalición gobernante. Sobre esta base, Gibson y Calvo (1997) han argumentado que el peronismo en la primera mitad de los noventa actuó simultáneamente como una coalición reformista en las grandes ciudades y como una coalición po-

pulista-conservadora en las provincias periféricas, poniendo de relevancia la funcionalidad de las medidas de reforma adoptadas para el sostenimiento del gasto público y la integridad de las bases electorales del partido, y viceversa⁵.

En este esquema coalicional el PJ no fue sólo un instrumento de control desde el vértice. También actuó como canal de agregación y mecanismo de evaluación y control de las políticas públicas, desde la periferia y la base hacia el centro político, enviando señales a las autoridades nacionales respecto de los límites de la “tolerancia social” frente a las medidas de ajuste y reforma, midiendo el ánimo de los distintos grupos de opinión y de las facciones en que se divide el peronismo, y evitándole al gobierno, de este modo, aventurarse por caminos que podrían ser perjudiciales en el mediano o largo plazo. El aparato partidario cumplió así una función decisiva en la articulación de una base electoral heterogénea, que reunía respaldos favorables a las reformas pro-mercado y la modernización, en sectores medios y empresarios, junto a respaldos más tradicionales y propiamente populistas, en particular en las provincias del interior y entre los sectores populares de la periferia de las grandes ciudades. El rol del partido se completa con el control de la administración, que permitió resolver dos problemas que afectan en general al régimen político argentino y que adquirieron especial relevancia bajo la presidencia de Menem. En primer lugar, la dispersión de autoridad y las dificultades que encuentra el gobierno nacional para lograr la aplicación extendida de sus decisiones, en virtud del carácter federal del régimen. En segundo lugar, la dificultad para hacer efectivas las decisiones, dada la ausencia de una burocracia estatal permanente, medianamente eficaz y confiable para el vértice gubernamental. Dicha ausencia ha sido la fuente de una serie de problemas que los jefes de gobierno encontraron en reiteradas ocasiones para hacerse de un control férreo de las agencias estatales bajo su jurisdicción y garantizarse la efectiva aplicación de las políticas que ellos deciden desde el vértice. Contar con un aparato partidario suficientemente desarrollado y con presencia efectiva en las distintas secciones de la burocracia adquirió para Menem una importancia suplementaria debido al carácter radical de sus políticas de reformas y a que muchas de ellas afectaban intereses de la misma burocracia estatal. Cuando debió extender el impacto de estas políticas desde el plano nacional a los otros niveles de gobierno, el obstáculo que encontró fue el régimen federal. La negociación entre el nivel nacional y el nivel provincial es en general sumamente dificultosa, y lo es más aun si los distintos niveles de gobierno están controlados por distintos partidos, o si los líderes nacionales y provinciales del partido gobernante no cuentan con mecanismos de negociación apropiados. El papel del PJ en la resolución de estos problemas durante la gestión de Menem se advierte claramente en la progresiva institucionalización de las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos provinciales, la mayor parte de ellos en manos del peronismo.

En la coyuntura de crisis de 1989, el hecho indisoluble de que el sector público constituía “parte del problema y no de la solución” determinó que la estra-

tegia reformista optara por una “economía de capacidades institucionales” que supuso concentrar el diseño y concepción de las políticas, verticalizar su ejecución, reducir el número de actores involucrados y simplificar al máximo los instrumentos y procedimientos utilizados (véase Palermo, 1995). La escasez de recursos administrativos y financieros a disposición de las autoridades, sumada a la urgencia que imponía la situación económica y a las tensiones iniciales que atravesaron al PJ, impulsaron al gobierno a escoger modalidades de política muy genéricas y de rápido impacto. Por ejemplo: en la apertura comercial se optó por una baja generalizada e inmediata de las barreras aduaneras, privilegiando el objetivo de corto plazo de contener la inflación por sobre el más estructural de mejorar la competitividad de la economía, y evitando, o dejando para más adelante, lo que seguramente sería una ardua y complicada negociación con los distintos sectores empresarios afectados por esa política. Asimismo, en las primeras privatizaciones (ENTEL, Aerolíneas Argentinas y las concesiones de rutas nacionales por peaje) se privilegió la rapidez de las operaciones y la obtención de recursos para aliviar los problemas de caja del fisco por sobre la transparencia, el saneamiento de las empresas y la generación de marcos regulatorios que garantizaran la calidad de los servicios y niveles tarifarios razonables. Esas mismas urgencias, y en particular las disidencias en las bancadas peronistas de legisladores, muy intensas hasta 1991 –que hacían que el Ejecutivo no pudiera confiar en un tratamiento favorable y expeditivo para sus proyectos en las Cámaras– alentaron además la utilización sistemática de recursos de excepción, extra o “para-constitucionales”, como los decretos de necesidad y urgencia y los vetos parciales⁶, confiando el Ejecutivo en que, en caso de resistencias parlamentarias o de otro tipo, la mayoría adicta de la Corte Suprema, designada con ese propósito a poco de iniciado el mandato de Menem, le daría la razón.

El papel de los tecnócratas, en especial desde el ingreso de Domingo Cavallo y su equipo al Ministerio de Economía, reforzó estas tendencias decisionistas. El férreo vínculo forjado entre Menem y Cavallo en la gestación y puesta en marcha del plan de convertibilidad alentó la confluencia y mutuo fortalecimiento del discurso tecnocrático y del peronista en la descalificación o desvalorización de las mediaciones y controles institucionales. Presidente y ministro coincidieron en reiteradas ocasiones en declaraciones contra los partidos, la clase política, la “politiquería barata” y los parlamentarios que “demoran las transformaciones”, contando para ello con el respaldo y el aliciente de los formadores de opinión empresaria, portadores de una visión normativa y tecnocrática de la gestión de reformas que los llevaba a valorar a Menem por dos razones esenciales: por crear el contexto de autoridad necesario para que los técnicos llevaran a cabo su tarea y por constituirse en “escudo” contra las distorsiones provenientes del mundo de la política. Ello no le impedía al presidente, a su vez, presentarse ante sus compañeros de partido como un mediador comprensivo entre la fría e inclemente racionalidad económica del ministro y el *establishment* y las necesidades prácticas de la política y de sus representados.

De todos modos, como ya adelantamos, a partir de 1991, a medida que la coalición menemista y el curso reformista se consolidan y los actores partidarios encuentran la manera de fortalecer su intervención en la toma de decisiones de gobierno, el juego institucional comienza a volverse más equilibrado y complejo. En particular este reequilibrio se hace palpable en el caso de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, y más específicamente entre el Ejecutivo y las bancadas del partido oficial.

La adquisición por parte de los legisladores peronistas de capacidades para limitar la voluntad presidencial de gobernar sin compartir el poder ni rendir cuentas de sus decisiones se desarrolló como un producto de la propia interacción institucional. Dado que eran mayoría en el Senado y primera minoría en Diputados, en ambas cámaras alcanzaron un grado importante de cohesión a partir de 1991, ante la necesidad del Ejecutivo de garantizar a los actores económicos la estabilidad de las nuevas reglas de juego y seguridad jurídica para sus inversiones. En virtud de esa circunstancia, los legisladores oficialistas pudieron hacer pesar su autoridad para transformar los proyectos presidenciales en leyes. Recordemos que, en la inmensa mayoría de los casos, los decretos de necesidad y urgencia profusamente utilizados por Menem en los primeros años no fueron rechazados por las Cámaras, pero tampoco fueron convertidos en leyes por el Congreso⁷. El silencio parlamentario, si bien no contradecía los planes del Ejecutivo, limitaba la eficacia y viabilidad a largo plazo de los recursos decisionistas, sobre todo en el caso de medidas de reforma que para ser efectivas dependen de un marco legal estable, como es el caso de las que entraron a la agenda de gobierno a partir de 1991: privatizaciones que involucraban a las provincias, sistema tributario, nuevo régimen de jubilaciones y pensiones, etc.⁸.

El Ejecutivo debió aceptar la participación del Congreso en esos temas y la incorporación de modificaciones sustanciales en algunos de sus proyectos⁹. Por cierto, él retuvo de todos modos, durante este período, la capacidad de iniciativa, y resistió los intentos ocasionales de parte de sus legisladores de modificar aspectos decisivos de sus proyectos, tanto a través de presiones y amenazas blandidas en la etapa de negociación como de vetos parciales a los artículos votados por el Congreso y que consideró inaceptables. En no pocos casos, de todos modos, los diputados y senadores peronistas lograron hacer respetar sus puntos de vista (por ejemplo, la participación de las provincias y del gremio en la privatización de YPF, la moderación de las reformas laborales, o la preservación de un subsistema público de reparto en el proyecto de reforma previsional). Ello les permitía al mismo tiempo votar disciplinadamente de acuerdo con la voluntad presidencial y demostrar una “eficaz” representación de los intereses locales o sectoriales que podían verse afectados por sus iniciativas. De hecho, fueron estas pequeñas victorias, en ocasiones más simbólicas que reales, las que permitieron que en una abrumadora mayoría de los casos los legisladores peronistas votaran disciplinadamente con sus bancadas (Mustapic, 1993 y 2000; Molinelli, Palanza y Sin, 1999).

En suma, a partir de 1991, aunque el Congreso frecuentemente debió convalidar decisiones adoptadas por el Ejecutivo o negociadas entre éste y las corporaciones sindicales y empresarias, también le cupo en algunos casos un rol específico en la definición del ritmo, orientación y modo de implementación de las reformas, logrando incidir en alguna medida en el contenido de las mismas. En ciertas ocasiones fue patente su esfuerzo por desempeñar una función específicamente parlamentaria, no limitada a la expresión de intereses específicos, buscando reformularlos conforme a criterios de orden general o público. El papel de los legisladores peronistas en las reformas laboral y previsional, oportunidades en que fueron más allá de lo esperado por los sindicatos, constituye un buen ejemplo de ello.

También es cierto que en el desempeño de estas funciones el Congreso debió enfrentar los ataques del Ejecutivo referidos a su lentitud, falta de responsabilidad y espíritu faccioso que supuestamente reinaban en su seno, en general coincidentes con la opinión del público sobre su funcionamiento. Sin embargo, aunque los legisladores estaban desprestigiados, no por ello dejaron de cumplir a los ojos de los ciudadanos un rol importante para la vida democrática. El Ejecutivo tomó nota de ello cuando las amenazas lanzadas en 1990 de seguir los pasos de Fujimori y cerrar el Congreso provocaron manifestaciones de rechazo provenientes de todos los partidos y datos convergentes de encuestas de opinión que indicaron un alto nivel de desacuerdo con esa idea.

Otro efecto interesante del desarrollo del rol parlamentario entre 1991 y 1995 fue que los legisladores tuvieron que incorporar saberes técnicos para debatir con los funcionarios ministeriales. En las comisiones económicas y también en las de defensa y educación, cobraron preeminencia los legisladores que tenían cierta preparación y especialización, imprescindibles para quedar bien parados cuando se discutían problemas de presupuesto y programas de reforma con ministros y técnicos del Ejecutivo. También en este aspecto la misma dinámica de interacción institucional favoreció el avance hacia un mayor equilibrio entre poderes.

Para concluir, podemos decir que la experiencia de estos años arroja evidencia, no tanto de la irrelevancia del Parlamento, como de lo problemático que resulta consolidar las funciones de control y colaboración en la toma de decisiones a partir de una dinámica que era casi exclusivamente interna al partido oficial, ya que la oposición, representada principalmente por el radicalismo (hasta 1995, los socialistas y los disidentes peronistas del Frente Grande tuvieron muy escasa presencia parlamentaria), era minoritaria en las cámaras, en la mayor parte de las provincias¹⁰ y para colmo estaba permanentemente dividida entre quienes rechazaban las reformas menemistas y quienes sugerían una posición más conciliadora, y no pudo cumplir adecuadamente su rol legislativo y público de crítica y formulación de propuestas alternativas. Fue en parte gracias a ello que durante esta etapa el peronismo en el gobierno logró canalizar sus diferencias y resolver los

problemas de coordinación que implica formar y sostener una mayoría con capacidad para actuar y retener la iniciativa: no sólo concentrando el poder en el Ejecutivo y sometiendo al Congreso a su voluntad, sino también, en alguna medida, haciendo que este organismo funcionara cumpliendo a la vez los roles de oficialismo y oposición (Torre, 1995).

Pero es oportuno preguntarse en qué medida esos logros podían sobrevivir a la coalición de gobierno y a las particulares condiciones en que ella se desarrolló en esa etapa: si en caso de una derrota electoral del peronismo, de un cambio sustantivo en el liderazgo o en las orientaciones predominantes al interior de ese partido, o tal vez de un simple incremento de sus tensiones internas, la dinámica institucional no resultaría seriamente amenazada, trasluciendo su inherente debilidad y su dependencia de esa relación de fuerzas y de ese contexto¹¹.

En términos más generales nos preguntamos si las capacidades de gobierno y el aprendizaje de los actores respecto de las posibilidades de interacción en el sistema institucional no eran más bien capacidades y roles del partido de gobierno y del equipo reformista, y si se habían despejado los obstáculos para que se tradujeran en “capacidad instalada” y mayor solidez de las instituciones. Las dificultades halladas para la construcción de un juego más abierto de competencia y colaboración entre los partidos a nivel parlamentario, y para el fortalecimiento del parlamento como ámbito de control de la gestión y expresión de debates públicos más amplios, aparecen como indicios negativos en este sentido¹². Ambas cuestiones, que como es fácil advertir están íntimamente vinculadas entre sí, resultaron agravadas por la falta de disposición mostrada reiteradamente por Menem para respetar acuerdos entre bancadas (Mustapic y Ferretti, 1994). En su conjunción, estos problemas expresan las limitaciones aún existentes para conjugar la función de expresión de demandas sociales y de control de la gestión de gobierno, con la necesaria cuota de responsabilidad gubernamental que le toca al Poder Legislativo, superando la condición de mero “acompañante” del Ejecutivo (que puede discutir los instrumentos y detalles, pero no participa de la determinación de las grandes líneas de acción) y foro de las disputas internas del partido que controla ocasionalmente la mayoría. Los crecientes conflictos y bloqueos entre fracciones peronistas, y sus repercusiones en la actividad parlamentaria y la relación entre poderes, que comenzarían a hacerse ostensibles a partir de 1995, confirmarían esas previsiones poco optimistas.

El papel que le tocó al Poder Judicial durante la primera gestión menemista y el saldo de su desempeño en términos de autonomía y eficacia institucional son más desalentadores que los del Legislativo. A poco de asumir, el presidente obtuvo, mediante la ampliación de la Corte Suprema de cinco a nueve miembros, una garantía de última instancia sobre la legalidad de sus más arbitrarias decisiones. Y logró, a través de ella y de otros mecanismos de presión y seducción, un amplio control sobre jueces y fiscales. Conviene sin embargo no olvidar dos cues-

tiones. Primero, que continuando una tendencia ya iniciada en 1983 el papel de la Justicia adquirió un realce inédito en la política argentina, derivado de la creciente disposición de los actores sociales y políticos a dirimir sus diferencias en ese terreno, considerándose sujetos de derecho (sobre la “judicialización” de los conflictos, véase Smulovitz, 1995, 1997[a] y 1997[b]). Segundo, el dominio del Ejecutivo sobre las instancias jerárquicas del Poder Judicial no impidió que éste observara de todas formas, en niveles subalternos, comportamientos independientes en cuestiones de gran trascendencia. El caso de las deudas previsionales es sin duda uno de los mejores ejemplos, y también debe destacarse el comportamiento del fuero laboral. En general, la intimidad alcanzada entre el Poder Judicial y el Ejecutivo resultó en un notorio desprestigio público del primero y en frecuentes escándalos de corrupción, que involucraron a miembros conspicuos de los tribunales. Pero lejos de aminorar el interés ciudadano en emplear los mecanismos institucionales legalmente a su disposición, esto hizo crecer la demanda por una justicia independiente.

Consagración y crisis de la gobernabilidad menemista

La reforma constitucional de 1994, que habilitó la reelección del presidente prohibida hasta entonces por la Carta Magna, permitió a Menem renovar su mandato en mayo de 1995 y ratificó en términos generales el carácter fuerte del presidencialismo argentino. Además, el peronismo obtuvo casi el 50% de los votos a presidente en esos comicios y reforzó su mayoría en ambas Cámaras del Congreso, frente a una oposición dividida entre radicales y frepasistas. La segunda presidencia de Menem, sin embargo, no pudo beneficiarse de esta confirmación de su posición institucional y política. Estuvo signada por la reemergencia de los problemas internos en el PJ y por déficits institucionales que dificultaron o directamente frenaron el avance de las reformas estructurales, y terminaron por gestar un nuevo cuadro de falta de eficacia y dinamismo gubernamental. En esta sección sopesaremos en primer lugar los aspectos de la reforma constitucional que contribuyeron a profundizar la concentración del poder en el Ejecutivo, los dirigidos a moderarla, y los que tienen un efecto todavía incierto. Luego se analizarán los cambios en el ejercicio de las funciones presidenciales, tanto en cuanto a sus recursos de *governance* como a la *accountability* horizontal y vertical, en el curso del segundo mandato de Menem (1995-1999), tomando como punto de comparación fundamentalmente su primera gestión presidencial. En este sentido prestaremos atención a la dinámica de funcionamiento de la Presidencia en relación con su equipo de gobierno y al desempeño del equipo presidencial en relación con la administración nacional y con el Parlamento. Por último, atenderemos al impacto sobre la gestión de gobierno de los cambios registrados en los partidos durante este período. En particular, la formación de un polo anti-menemista dentro del peronismo y la recuperación electoral de las fuerzas opositoras, con la constitución de la Alianza en agosto de 1997. Tomaremos

en cuenta, como uno de los episodios más elocuentes de los cambios en esta relación entre partidos y gobierno, la frustrada intentona del presidente Menem por habilitar una nueva reelección con vistas a 1999.

La reforma constitucional y su impacto en el sistema presidencial

El proyecto de reforma constitucional que finalmente se consumaría en 1994 fue, en sus orígenes, un instrumento concebido básicamente para lograr la reelección del presidente y a través de ello el recurso para dar continuidad y cristalizar el cuadro de fuerte concentración de poder en manos del jefe del Ejecutivo, que había caracterizado al inestable presidencialismo argentino y que Menem logró sistematizar, estabilizar y reforzar desde 1989, ayudado tanto por el nuevo cuadro de legitimidad institucional forjado desde 1983 como por la situación de emergencia (hiperinflación incluida) que rodeó el inicio de su gestión, la debilidad relativa de la oposición radical y la disposición que encontró en su propio partido y los demás sectores que apoyaron su programa de gobierno.

El éxito de este proyecto de reforma dependió además en gran medida de la capacidad de su impulsor y beneficiario para poner en juego y sacar un máximo provecho de los componentes plebiscitarios de su liderazgo a saber: su imagen ante la opinión pública (entre 1991 y 1994 la opinión favorable hacia Menem, según todas las encuestas, superó por momentos el 60% y no bajó del 40%, y en octubre de 1993 el PJ logró el tercer éxito electoral consecutivo bajo su conducción, reuniendo el 43% de los votos a nivel nacional), así como su rol como caudillo indiscutido y figura unificante del complejo y heterogéneo mundo peronista. Fue la conjunción de ambos elementos la que le permitió dejar fuera de carrera a posibles competidores internos y externos para los comicios de 1995 y vencer las resistencias a la reforma y la reelección que surgieron de distintos sectores, con particular virulencia desde el sector radical encabezado por el ex presidente Alfonsín. La ofensiva menemista se completó con la amenaza de realizar un plebiscito para legitimar la manipulación del reglamento parlamentario sobre las mayorías especiales que eran necesarias para convocar a la Convención Constituyente y el ofrecimiento a algunos gobernadores radicales de generosas contraprestaciones fiscales a cambio de su adhesión al proyecto reeleccionista.

En suma, tanto por las motivaciones que animaban la reforma como por los recursos que se utilizaron para concretarla, podía preverse que su éxito profundizaría los desequilibrios institucionales preexistentes. Con todo, en su proceso de instrumentación se habrían de moderar algunos de estos rasgos iniciales, y gracias a ello el balance de sus consecuencias terminaría siendo más matizado de lo que en un comienzo cabía esperar.

Al respecto debemos contabilizar ante todo el “Pacto de Olivos” –firmado el 14 de noviembre de 1993 entre Menem y Alfonsín–, por el cual el primero obtu-

vo su habilitación para 1995, cediendo en los puntos que ya los senadores peronistas habían incluido como piezas de cambio en sus proyectos sobre la materia para que Alfonsín pudiera justificar ante sus correligionarios el abrupto cambio de actitud. El pacto consistió en el compromiso de darle un marco “consensuado” a la reforma: se habilitaba una serie de puntos para la deliberación de los constituyentes, y sobre otro conjunto de temas se acordaba un contenido preciso, que no podría alterarse y se votaría en bloque. Dentro de ese “núcleo de coincidencias básicas”, obviamente, se encontraban la reelección y las cuestiones que Alfonsín había obtenido a cambio, a saber: la creación de un cargo de Jefe del Gabinete de Ministros que podía ser censurado por el Parlamento, la institución de un Consejo de la Magistratura para la selección de los jueces, un tercer senador nacional para la minoría por cada distrito, el establecimiento del *ballottage* y la supresión del Colegio Electoral para la elección presidencial, la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, la autonomía de la Capital Federal y la elección directa de sus autoridades, así como el compromiso de que tres de los jueces de la Corte Suprema alineados con el gobierno serían reemplazados por magistrados independientes.

Alfonsín logró el apoyo al pacto de parte de los gobernadores radicales que se habían mostrado dispuestos a acordar con el gobierno y el de sus más fieles seguidores, que entendieron que era el mal menor ante la posibilidad de que la UCR se dividiera y de todos modos Menem obtuviera su reelección sin entregar nada a cambio. De este modo el ex presidente Alfonsín lograría, en agosto de 1994, retomar la conducción de su partido. En la opinión pública, en cambio, no pudo evitar que se reforzara aún más su imagen de debilidad, con el agregado de un fuerte rechazo por parte de los sectores opositores más alarmados por el peligro que representaba el desborde del poder gubernamental. Con el paso del tiempo se iría haciendo visible el rechazo al pacto de una fracción considerable de los militantes y dirigentes del radicalismo, y en particular de los votantes del partido, muchos de los cuales emigraron al Frente Grande en 1994 y al fruto de su ampliación, el Frepaso, en 1995.

Menem, en cambio, logró un éxito casi completo, tanto frente a sus partidarios como a la opinión pública. No sólo había obtenido la ansiada habilitación a su candidatura, sino que podía alegar que era el artífice exclusivo del éxito y no le debía nada a nadie. Puede considerarse, al menos hasta ese momento, que este éxito reflejaba la imposición del principio plebiscitario sobre la legitimidad constitucional y republicana. Los límites constitucionales al poder, la división de poderes y el respeto de las normas por sobre toda otra consideración, aparecían subyugados por la ambición personal de un líder que pretendía contar con suficiente respaldo partidario y electoral como para no atender a ningún otro principio de legitimidad que la “voz de la mayoría” por él interpretada. Con todo, desde entonces, a medida que el proceso de reforma avance –en parte debido al carácter cada vez más negociado que ella adquirió– los resultados en términos políticos e

institucionales se volverán más equilibrados y estarán menos supeditados al deseo presidencial.

En abril de 1994 se eligieron en todo el país los convencionales para la Asamblea Constituyente, y los resultados de esos comicios conllevaron de por sí un cambio en el proceso reformista. El PJ obtuvo el 37,7% de los sufragios, y el radicalismo el 20%. Aunque reunían una mayoría suficiente en la Asamblea para sostener el pacto, los resultados implicaban una reducción significativa del respaldo de la ciudadanía a los dos partidos mayoritarios, principalmente al radical, con respecto a elecciones anteriores (entre ambos habían reunido más del 80% de los sufragios durante los años ochenta y más del 75% en las últimas elecciones legislativas). Fue toda una sorpresa el triunfo del Frente Grande en la Capital Federal y Neuquén, sumando el 12% de los votos a nivel nacional. A partir de entonces la oposición, si bien dividida entre dos fuerzas, adquirió un protagonismo público mayor que el que había alcanzado en los primeros años del gobierno menemista (véase Novaro y Palermo, 1998).

Al iniciarse las sesiones de la Convención, en mayo, surgieron otras novedades. En parte por la presencia de un inesperado participante, el Frente Grande, y en parte por las diferencias que surgieron en el seno del partido oficial, la Asamblea concitó intensos debates, que dieron lugar a nuevos consensos. Tras aprobarse el “núcleo de coincidencias básicas”, la UCR y el FG tendieron a conciliar posiciones en los temas abiertos al debate: mecanismos de control y de participación ciudadana, reconocimiento de los pactos internacionales y de nuevos derechos. Ello permitió que fueran incorporados nuevos institutos –como la Defensoría del Pueblo, la Auditoría y el Ministerio Público, los recursos de *referendum*, la iniciativa popular y la protección de derechos del consumidor. Mientras tanto, surgieron fuertes polémicas en el PJ, entre el gobierno nacional y los gobernadores, en torno al rango constitucional de la coparticipación federal, la limitación de las intervenciones federales, el condicionamiento a la descentralización de servicios y la posibilidad de que las provincias accedieran a créditos externos. En varios de estos puntos no hubo acuerdo, y al igual que en los temas anteriores se dejaron abiertas muchas cuestiones para un posterior tratamiento legislativo. Pero lo más importante es que la labor reformista amplió sus miras más allá de los objetivos presidenciales, y generó debates y una búsqueda de acuerdos que apuntaban, en general, a establecer equilibrios institucionales de largo aliento. Finalmente, en agosto de 1994 se juró la Constitución reformada, y fue un dato elocuente del carácter del debate y de los consensos encontrados en la Convención el hecho de que incluso el FG –que siguió manifestando su rechazo tajante al “núcleo de coincidencias básicas” y a la reelección– participara en la ceremonia.

El menemismo logró así, finalmente, modificar las reglas de juego para adecuarlas a sus necesidades (la reelección), utilizando para ello artimañas y amenazas, algunas de ellas de dudosa legitimidad (como el proyectado plebiscito y la

intención de manipular los reglamentos parlamentarios), con las que extorsionó a la oposición hasta doblegarla. Por otro lado, el acuerdo entre los principales líderes de las dos fuerzas tradicionales evitó el daño institucional que se hubiera derivado de que el gobierno continuara con su estrategia de presiones e impusiera su voluntad a como diera lugar. No estaba del todo errado Alfonsín al afirmar que “por primera vez una reforma constitucional expresa a la totalidad de los argentinos” (*Clarín*, 23-8-94). El fantasma de la reforma de 1949, en la que el peronismo había impuesto su fuerza mayoritaria y excluido de las deliberaciones a la oposición, con lo cual la legitimidad de la Carta resultante quedó afectada (tanto que los golpistas militares y civiles de 1955 no tuvieron problemas en abolirla y convocar dos años después a una nueva reforma, de la que fue excluido el peronismo, agravando a su vez el problema de legitimidad e inestabilidad de las reglas de juego), había tenido sin duda un efecto aleccionador sobre ambos contendientes: ninguno creyó conveniente reincidir en ese camino.

Pero ¿alcanza eso para considerar la reforma de 1994 como resultado del consenso y un paso adelante en el afianzamiento de la democracia? Sopesando opiniones favorables y contrarias a esta idea, podríamos decir que, aunque de modo directo y en lo inmediato la reforma debilitó el compromiso de los actores políticos con las reglas de juego establecidas, indirecta y prospectivamente puede apuntalar su estabilidad, al reforzar el compromiso futuro de los actores con ellas. En adelante podría quedar claramente de lado el conflicto sobre las reglas de acceso al poder que caracterizó la vida política argentina en el siglo XX, si más allá de las motivaciones de su principal inspirador y de las “ventajas” que en lo inmediato él obtuvo –a diferencia de las reformas frustradas de 1949 y 1957– la de 1994 cristaliza como “producto del consenso interpartidario y no sólo como fruto de la desarticulación del poder de veto del adversario” (Smulovitz, 1995; también De Riz, 1995; y Negretto, 1998). Reforzaría esta opinión nuestro argumento en el sentido de que el “consenso reformista” involucró también, en alguna medida, al FG. Sin embargo, esta perspectiva podría estar exagerando el rasgo consensual de la reforma. No debemos olvidar que el Pacto de Olivos fue más un resultado de la extorsión que de la negociación, y que la reforma subsecuente puede legitimar una recurrente aspiración a modificar las reglas de juego cuando no satisfagan las aspiraciones de los gobernantes. Puede justificar afirmaciones del tipo: “si lo hicimos una vez y resultó, ¿por qué no hacerlo de nuevo?”. Para colmo, con la reforma se estableció una suerte de laxitud permanente en la normativa constitucional: no sólo el presidente logró modificar la Constitución bajo cuyas disposiciones había sido electo, sino que en la carta reformada queda un amplio margen para la reglamentación parlamentaria de los nuevos institutos, como es el caso de la regulación de los decretos, del Consejo de la Magistratura, las funciones del Jefe de Gabinete, etc., por medio de leyes que en algunos casos no requieren mayorías especiales (respecto de este problema, Serrafiero, 1997; Chesky, 1997 y 1999). De este modo se diluye la distinción entre el marco consti-

tucional –que se funda en el acuerdo de todos y debería perdurar en el tiempo y ser en alguna medida intangible para las fuerzas políticas, incluso las mayoritarias– y la legislación ordinaria, sujeta a los vaivenes de las mayorías circunstanciales, aun cuando se trate de mayorías especiales.

Un segundo punto a considerar es si la reelección y las demás reformas introducidas crean condiciones para una más completa *accountability* horizontal –entre instituciones y poderes– y vertical entre el gobierno y la opinión pública (O'Donnell, 1992 y 1998), o si permiten, por el contrario, un más agudo desequilibrio de poder a favor del Ejecutivo, con liderazgos plebiscitarios. Probablemente sea demasiado pronto para emitir una opinión definitiva a este respecto, ya que el resultado de los cambios introducidos depende de su desenvolvimiento práctico, y en particular de la evolución de las fuerzas políticas. Podemos decir, de todos modos, que la introducción de un sistema de doble vuelta para la elección presidencial –que no exige la mayoría en el primer turno¹³– conservando una representación proporcional (moderada por el tamaño de los distritos) para los cargos legislativos, facilita *a priori* la participación en la competencia electoral de terceros partidos y crea incentivos para la colaboración entre las fuerzas políticas en la formación de coaliciones parlamentarias y de gobierno. Esto sin duda gravitó a favor de la formación de la Alianza en 1997.

Con respecto a la *accountability* horizontal, es indudable que la reforma consolidó el sistema presidencialista. Por un lado porque, como han señalado Ferreira Rubio y Goretti (1996), la reforma atenuó algunas de las consecuencias o efectos negativos que el sistema presidencial trae aparejados; es decir, aminoró los peligros que su rigidez supone para el régimen político por medio de una serie de innovaciones que incrementan su potencial de adaptación a los cambios de circunstancias. La figura del Jefe de Gabinete descarga al presidente de las tareas de coordinación y administración en el Ejecutivo, agilizando las relaciones con el Parlamento, y potencialmente crea incentivos para que la cooperación entre partidos eluda situaciones de bloqueo; puede desempeñar un papel de “fusible” evitando que las crisis que conmuevan la gestión del Ejecutivo afecten directamente al presidente, y puede constituirse en un recurso de recomposición del poder político en caso de erosión temprana de la autoridad gubernamental¹⁴. También el Consejo de la Magistratura, que sustrae parcialmente la elección y promoción de los jueces de manos del Ejecutivo, la adición de un senador por la minoría en cada provincia y la elección directa de los senadores a partir del 2001, fortalecen al Poder Legislativo y al Judicial, y por tanto el equilibrio entre los poderes.

Por otro lado, la reforma ha proporcionado mayor legitimidad a instrumentos de excepción reiteradamente empleados por los ejecutivos, al consagrar figuras como el decreto de necesidad y urgencia y el veto parcial, y al precisar los alcances de la delegación legislativa¹⁵. La consagración de los decretos en el nuevo texto constitucional podría considerarse una confirmación de la hipótesis que afirma

la cristalización, en regímenes delegativos, de una gestión hiperpresidencialista “exitosa”. No obstante, no hay elementos que justifiquen una afirmación terminante en este sentido. Dar por descontado que la presencia de esa figura nos coloca ante un “discrecionalismo institucionalizado” supondría identificar sin más presidencialismo y democracia delegativa. Esto sería incorrecto, porque si bien es cierto que la nueva Constitución consagra las figuras decisionistas, también lo es que las sujeta a control parlamentario mediante regulaciones explícitas, que condicionan su empleo y su validez y restringen su alcance temático. La indeterminación legal en que se encontraban los instrumentos de excepción era, en este sentido, el peor de los mundos. La legitimación y sujeción a controles establecidas por la nueva Constitución pueden hacerlos al mismo tiempo más efectivos y menos peligrosos, al despojarlos de la ambigüedad y de la ausencia de límites que facilitaban su aprovechamiento político en beneficio de las inclinaciones delegativas de los líderes. Sobre este punto, sin embargo, cabe el contra-argumento ya referido sobre la laxitud de la Constitución reformada. En verdad, la reglamentación de los decretos quedó supeditada a una ley del Congreso que no requiere una mayoría especial y que hasta fines de 2000 las Cámaras no han tratado, por lo que el mayor control institucional no es hoy en día efectivo y puede formularse y reformularse de muchas maneras, con lo que su carácter variará significativamente en un sentido u otro¹⁶.

Volvemos así a la cuestión de la relevancia de los usos prácticos de las innovaciones introducidas, para determinar su éxito o fracaso en la tarea de tomar al presidencialismo argentino a la vez más fuerte y eficaz, más flexible y controlado. Hasta tanto no transcurra un lapso de tiempo considerable no podremos afirmar taxativamente ni una cosa ni la otra: que el sistema institucional se ha hecho más flexible, puesto que en situaciones de crisis los diferentes subsistemas pueden concentrar poder decisorio y desconcentrarlo pasada la emergencia, o bien que se ha consagrado el estilo de emergencia y el decisionismo como forma de gobierno. Es por ello que corresponde volver la atención al desempeño político e institucional registrado en la gestión de gobierno y la competencia partidaria a partir de 1995.

El gobierno y la competencia política en el segundo mandato de Menem

La segunda mitad de los noventa no sólo nos muestra a Carlos Menem confirmado en el poder, intentando prolongar en el tiempo el estilo de gestión puesto en práctica desde 1989. Trae también cambios significativos en la dinámica de relaciones entre poderes y en la lógica de funcionamiento del Ejecutivo, así como una gravitación creciente tanto del partido oficial como de la oposición, lo que viene a fijar límites crecientes al decisionismo presidencial. Si bien la reelec-

ción significó el triunfo de una estrategia que tenía todos los componentes necesarios para prever la agudización del hiperpresidencialismo –el decisionismo y el personalismo, sumados a los problemas de corrupción, abuso de poder y manipulación de la justicia, que caracterizaron desde un principio el “estilo” de gobierno de Menem–, el curso posterior estuvo signado por una creciente contrastación del poder presidencial. En este nuevo contexto político-institucional influyeron también las modificaciones registradas en la agenda, así como en la dinámica y en la composición del equipo de gobierno.

El año 1995 estuvo signado desde un comienzo por la crisis financiera y la depresión económica que resultaron del “efecto tequila”. Si bien esta situación colaboró en alguna medida al triunfo electoral de Menem (reavivando el temor a la inestabilidad y por tanto desalentando a los votantes a optar por un cambio de gobierno), también conspiró contra las posibilidades de Menem de satisfacer en alguna medida las expectativas que sus votantes y su partido habían expresado durante la campaña electoral, en orden a inaugurar una “etapa social” en la que se priorizara el ataque a la desocupación, la pobreza y las carencias de los servicios sociales básicos. Ello redundó en dos graves problemas, que se retroalimentarían entre sí: a) la reemergencia de los déficits de capacidades institucionales y la calidad de las políticas públicas, en un momento en que se carecía de recursos para emprender costosas reformas en el sector público; y b) el creciente cuestionamiento del liderazgo menemista dentro del PJ por parte de quienes aspiraban a sucederlo y reorientar la línea partidaria, sin resignarse una vez más a ver postergados sus planes.

En cuanto a lo primero, los problemas de eficacia gubernamental se verificaron en la gestión del ajuste fiscal determinado por la crisis en 1995 y 1996 –que se prolongó en la llamada Segunda Reforma del Estado, entre 1996 y 1997– así como en los intensos conflictos que acompañaron a la formulación de los presupuestos nacionales y la relación con las provincias a lo largo de todo este período presidencial, y en la puesta en práctica de algunas de las innovaciones introducidas con la reforma constitucional.

Al respecto, es importante destacar que tanto por el tipo de respuestas como por la modalidad de gestión que la crisis reclamaba, el “efecto tequila” difirió sensiblemente de la hiperinflación de 1989 y 1990. Por aquel entonces, el “desarme” de los actores políticos y sociales y el escaso tiempo transcurrido desde el ingreso de las autoridades al ejercicio de sus funciones habían facilitado una gestión decisionista de medidas de ajuste y reforma, centradas en las privatizaciones y el control del gasto, conciliables con la “economía de capacidades institucionales”. Ahora, en cambio, la crisis era percibida por muchos como producto de un desajuste transitorio generado externamente, y no de una situación terminal o de problemas estructurales graves, por lo que no existía la misma disposición a aceptar los costos de medidas drásticas. Además, al inicio del segundo mandato de Menem los funcionarios y dirigentes peronistas estaban obligados a atender una cantidad de

compromisos sectoriales y partidarios, burocráticos o públicos en mucho mayor medida que en 1989, y contaban con la experiencia y los recursos como para presionar eficazmente al vértice político en procura de esa atención. Ya no era posible realizar un abrupto ajuste de gastos (por los compromisos existentes y porque los márgenes que dejaba el presupuesto nacional eran mucho más estrechos que en el pasado)¹⁷, ni podía financiarse la “fuga hacia adelante” de la crisis fiscal con nuevas privatizaciones. Sólo le restaba al gobierno el recurso al endeudamiento externo (que se intensificó desde entonces, aunque suponía límites y condicionamientos) o intentar mejorar la administración de los ingresos y los gastos, para lo cual debía abandonarse la “economía de capacidades institucionales”.

El presidente siguió recurriendo a instrumentos que había utilizado antes con provecho: en 1995 reclamó la delegación de poderes de emergencia al Parlamento y dictó una nueva batería de decretos. Pero no podía esperar que ello bastara para enfrentar la crisis, ni que los demás actores institucionales se avinieran a franquearle ese camino. De hecho, la delegación legislativa fue muy resistida en Diputados, y finalmente se aprobó con márgenes más estrechos que los que el gobierno deseaba. Mientras tanto, los conflictos entre los ministerios y con las provincias en torno a la distribución de los costos del ajuste parecieron poner en riesgo la cohesión que el gobierno debía mostrar en esos momentos, obligando a una participación directa del presidente que lo llevaría, una vez más, a chocar con el ministro Cavallo. En tales circunstancias, la recién inaugurada Jefatura de Gabinete encontró la oportunidad para desarrollar sus funciones de coordinación y control.

Al asumir por segunda vez, en julio de 1995, Menem nombró Jefe de Gabinete a Eduardo Bauzá, quien se había desempeñado durante parte de su primer mandato como Secretario General de la Presidencia, un rol de gran relevancia política. Asimismo dictó un decreto reglamentario del funcionamiento de la Jefatura de Gabinete que puso bajo su órbita la mediación entre el Ministerio de Economía, las provincias y los organismos de la administración nacional en las discusiones preparatorias de los presupuestos. Ello implicó que el nuevo organismo cumpliera desde su formación un rol decisivo en la negociación del ajuste, quedando luego dentro de su órbita la implementación de la Segunda Reforma del Estado concebida para reducir el número de organismos y dependencias de la administración nacional, llevar adelante políticas tendientes a racionalizar el gasto, evitar la duplicación de funciones y adecuar el diseño institucional de los organismos al cumplimiento de sus roles específicos. En ese decreto fundacional se establecieron, además, los mecanismos regulares de presentación de informes que debían agilizar la relación del Ejecutivo con el Congreso. Para la elaboración de los mismos la Jefatura del Gabinete fue autorizada a recabar toda la información disponible sobre el estado de las políticas y programas del gobierno nacional, tanto en sus organismos centralizados como descentralizados. Posteriormente absorbió también la Secretaría de la Función Pública, con lo cual se constituyó efectivamente en la cabeza de la administración nacional y en ámbito de diseño y con-

trol de todas las políticas a ella orientadas; incorporó el control y seguimiento de los créditos internacionales, así como nuevas tareas de coordinación interministerial (al Gabinete Social se sumaría un Gabinete Científico y Tecnológico y un Sistema Nacional de Emergencias).

En suma, el cuadro de situación en que la Jefatura de Gabinete fue puesta en marcha –en el que los evidentes déficits de coordinación que afectaban tradicionalmente la gestión del Ejecutivo nacional se volvieron críticos y se tornó imperiosa la necesidad de racionalizar y modernizar el Estado– creó condiciones favorables para el nuevo organismo, que desplegó su actividad en cada uno de estos terrenos con las dificultades y limitaciones que imponía el estilo político predominante en esa gestión de gobierno y la ausencia de experiencia previa en la materia, pero con las ventajas que le confería el poder ofrecer bienes escasos y muy demandados en ese contexto, como eran la capacidad de mediar y coordinar y la de obtener y distribuir información. La Jefatura de Gabinete desplegó además una función institucional que luego de las reformas practicadas en la primera gestión menemista –tendientes a dismantelar buena parte de las estructuras estatales y de gobierno– adquirió fundamental importancia: la de recomponer un vínculo funcional entre las distintas agencias de la administración y entre los burócratas y los políticos que permitiera alcanzar niveles mínimos de previsibilidad, control y eficacia en la gestión de las políticas públicas¹⁸.

De estas tareas, tal vez la más relevante fue la de mediación entre Economía y el conjunto de la administración pública nacional y las provincias en la discusión de los presupuestos. Esta intervención abría la posibilidad de un cambio en los mecanismos de ajuste de las decisiones sobre prioridades en las políticas públicas nacionales y distritales, introduciendo principios de concertación y negociación allí donde habían predominado presiones sectoriales, que carecían de la amplitud de miras necesaria para un reconocimiento de las otras partes involucradas y para asumir una responsabilidad ante requerimientos más globales, y encarando en otros términos las decisiones técnicas, que antes se habían adoptado muchas veces en forma inconsulta y con escasa legitimidad política. Estos desajustes se habían padecido en la primera presidencia de Menem y también en la gestión de Raúl Alfonsín –antes, durante y después de la experiencia del Plan Austral (Palermo, 1995)–, obligando al presidente a intervenir muy frecuentemente para destrabar conflictos por recursos entre Economía y otras reparticiones, poniendo en juego su autoridad y pagando en muchos casos costos políticos importantes por dirimir el contencioso a favor de unos u otros. Gracias a la intervención de la Jefatura de Gabinete, a partir de 1995 se creó una instancia previa de mediación que podía ser aceptada como “terreno neutral” por las partes, ayudando a descomprimir los conflictos, a crear equilibrios entre intereses sectoriales en competencia, y en última instancia a dar un marco más institucional para una eventual intervención presidencial. Se hacía factible, además, una auténtica coordinación interministerial dentro del Ejecutivo nacional: como dijimos, la concer-

tación presupuestaria fue acompañada de una acumulación de información respecto del estado de las políticas de las distintas áreas, la evaluación del grado de ejecución de los programas, así como de la adecuación de los recursos y del diseño institucional de cada organismo a sus objetivos. De este modo se podía conformar, en suma, una base institucional adecuada para un mayor control de la gestión, haciendo posible el cruce entre el control de los ingresos y de la distribución de recursos por un lado, y la evaluación de las políticas por otro, mediante la centralización de ambas tareas en la Jefatura de Gabinete.

La efectiva traducción de estas capacidades potenciales en instrumentos de gobierno dependía, finalmente, de la disposición de recursos políticos y financieros para operar una profunda reforma institucional en la administración nacional. Por distintos factores que es necesario explicar, esas condiciones no se verificaron, y por lo tanto la gestión de gobierno no logró sacar provecho de la situación de crisis y de las posibilidades que abría la Jefatura de Gabinete a fin de mejorar la calidad y la eficacia de sus políticas. Así quedó sellada la suerte de la llamada Segunda Reforma del Estado.

Esta se puso en marcha a comienzos de 1996 e implicó en principio un ajuste del personal de la administración nacional y una reducción del número de reparticiones y organismos para posteriormente focalizarse en el rediseño de todos los restantes. Debe rescatarse la metodología introducida en la evaluación de la estructura y el rendimiento de las agencias nacionales, ligada a la elaboración de los planes estratégicos y de diseño institucional, que la Jefatura de Gabinete debía aprobar para que cada organismo pudiera acceder a nuevas partidas presupuestarias. No obstante, los resultados de estas iniciativas fueron en la práctica muy escasos (véase al respecto Bozzo, López y Zapata, 1999). Ello se debió fundamentalmente a la falta de recursos para financiar los cambios programados (entre otras cosas, para pagar premios por rendimiento, modernizar los procedimientos burocráticos, evaluar *in situ* la marcha de las innovaciones, etc.), a la carencia por parte de la Jefatura de Gabinete de atribuciones suficientes para garantizar el cumplimiento de los compromisos que los ministerios y organismos descentralizados asumían (algo que sólo formalmente se resolvió incorporando en la ley de presupuesto desde 1998 una cláusula que obligaba a las reparticiones a tener el plan estratégico aprobado por la Jefatura para poder solicitar aumentos de presupuesto), y por sobre todas las cosas, a la falta de voluntad política para concretar los cambios anunciados en la administración una vez que se superó la situación de ahogo presupuestario. Fue así que, a partir de 1997, cuando se recuperó cierta holgura fiscal, en vez de destinarse los mayores recursos disponibles a profundizar el curso reformista se los utilizó para rehabilitar decenas de secretarías y subsecretarías que se habían clausurado inicialmente, en plena crisis del tequila⁹.

Más decididos fueron los avances reformistas sobre las provincias. A partir de 1995 el gobierno nacional impulsó la privatización de los bancos provinciales,

cuyos problemas se originaban, en gran medida, en la costumbre de ofertar sobretasas para captar fondos destinados a financiar los abultados déficits de las gobernaciones. Impulsó también la privatización de las empresas de servicios provinciales –que hasta entonces habían logrado evadir el celo rematador–, promoviendo al mismo tiempo la firma de convenios con el BID y el Banco Mundial que permitieran a las provincias modernizar el sector público a cambio de reducir el déficit. Esas presiones, claro, tendrían efectos no deseados para la convivencia entre el presidente y los gobernadores, muy poco oportunos en el momento en que, anticipadamente, se iniciaba la competencia por la sucesión del liderazgo en el peronismo y por la candidatura a la presidencia de 1999.

Directo beneficiario de esas tensiones fue Eduardo Duhalde, el candidato más firme a alcanzar esas posiciones, que ya había intentado liderar una suerte de “levantamiento” de los gobernadores peronistas contra el presidente en defensa del federalismo durante la Convención Constituyente, y que relanzó su estrategia para formar un polo antimnemista en el PJ inmediatamente después de las elecciones de 1995. En ese momento la imagen de Menem había comenzado a caer en forma marcada y sostenida por efecto de una percepción crítica colectiva sobre su desempeño en dos terrenos decisivos: la atención de los problemas sociales generados por las reformas de mercado (desocupación, aumento de la pobreza y la exclusión, inseguridad, etc.), y los vinculados al abuso de poder (la corrupción, la connivencia con mafias, el avasallamiento de la ley por los gobernantes). Duhalde tomó nota de esa situación y se dedicó a profundizar una estrategia que había empezado a cultivar desde tiempo antes: construir un poder interno en el PJ, diferenciándose lo más posible del presidente y sus políticas de gobierno, y buscando presentarse como el máximo adalid de lo que en la interna peronista se conocía como “la etapa social”, que como hemos dicho se esperaba inaugurar ansiosamente, con vistas a restañar las heridas abiertas por las reformas de mercado. De este modo, sobre la base de una crítica cada vez más desembozada a los costos sociales de las políticas neoliberales y de la adhesión fervorosa a políticas redistributivas y desarrollistas, Duhalde comenzó a construir su camino hacia la presidencia, para lo cual dedicó además especial atención a extender su influencia en el partido: reunió a los sectores políticos y sindicales disconformes con el gobierno nacional, consolidó su control del PJ bonaerense, y conformó un polo predominante en el congreso nacional del partido y en el bloque de diputados nacionales esencial para controlar la aprobación de los proyectos de ley del Ejecutivo.

Sin embargo, Duhalde no las tuvo todas consigo. En primer lugar, no era mucho lo que podía ofrecer en oposición a las orientaciones menemistas sin poner en riesgo o enajenarse la bandera imprescindible para reivindicar la eficacia gubernativa del peronismo, que era la estabilidad económica. Y ello resintió sus posibilidades de rearticular bajo su mando la coalición de apoyo creada por Menem. El *establishment* empresario no tardó en reclamarle al gobernador definiciones más claras respecto de si estaba a favor o en contra de las reformas de mercado. Las

propuestas de conformar una coalición alternativa a la menemista, con una presencia sustancialmente mayor de los sindicatos y los pequeños y medianos empresarios, tuvieron desde un comienzo pocas probabilidades de fructificar. Cada vez más abiertamente enfrentado a Menem, Duhalde encontró además obstáculos para lograr su reconocimiento como candidato oficial, ya que el presidente promovía su re-reelección y la candidatura de otras figuras (Ramón Ortega y Carlos Reutemann), utilizando el poder y los recursos del gobierno nacional para evitar que los gobernadores, los sindicatos y otros factores de poder interno se alinearan con su adversario²⁰. Hasta mediados de 1998 Menem había logrado su objetivo, aunque al precio de postergar o ceder en muchos de sus planes de gobierno.

En términos del equilibrio institucional, podemos decir que la presencia de una corriente interna opositora en el seno del PJ tuvo un efecto ampliamente positivo, puesto que fortaleció los controles entre poderes, la competencia interpartidaria y la lealtad con las reglas institucionales, ofreciendo a los peronistas una alternativa de recambio y conteniendo las tendencias a la estatización del partido en el gobierno²¹. Esto se verificó ampliamente en 1998, en el conflicto por la re-reelección. La victoria de la Alianza UCR-Frepaso en las elecciones legislativas de 1997, y en particular los resultados de las elecciones de ese año en la provincia de Buenos Aires (donde la oposición puso fin a una década de amplio predominio peronista) significaron un duro golpe para Duhalde, quien hasta entonces aparecía en todas las encuestas como el seguro sucesor de Menem, y alentaron al presidente y a sus seguidores a intensificar la campaña para remover la prohibición constitucional de un tercer mandato consecutivo. Para lograrlo, dado que una nueva reforma era prácticamente imposible, se buscaría que la mayoría oficialista de la Corte Suprema declarara inconstitucional la cláusula que contenía esa prohibición. Con ese propósito, dirigentes menemistas de distintas provincias presentaron recursos judiciales contra “la proscripción del presidente”, y éste buscó recuperar el control de la mesa ejecutiva y del congreso nacional del partido para lograr que esos órganos lo proclamaran, lo que actuaría como una contundente demostración de fuerza de cara a la resolución judicial del asunto. Contra esto, a las esperables críticas provenientes de la oposición y de la opinión pública²² se sumó el activo rechazo de parte del duhaldismo, que convocó un plebiscito en el distrito bonaerense para consultar a los ciudadanos su opinión sobre la re-reelección con el objetivo de infligirle una aplastante derrota en las urnas al presidente. Se negó además a participar de la reunión del congreso partidario convocada en julio de 1998, donde Menem esperaba obtener el respaldo para su proyecto, logrando que el congreso fracasara. Es de destacar que ante la situación planteada varios gobernadores –en particular el santafecino Carlos Reutemann– buscaron frenar la escalada de amenazas y manipulaciones institucionales a que estaban recurriendo ambos bandos, advirtiendo que el partido podía colapsar a raíz de esta disputa y que ya no tendría importancia quién resultara vencedor, porque el resultado de las elecciones de 1999 sería desastroso para todo el peronis-

mo. Poco después del malogrado congreso, Menem anunció que abandonaba sus aspiraciones para 1999 (aunque no las de seguir presidiendo el PJ).

También debe anotarse que finalmente los jueces de la Corte, incluso los menemistas, no tomaron cartas en el asunto. Influyó en ello sin duda la amenaza de la Alianza, acompañada por los diputados duhaldistas, de iniciar un juicio político a quienes avalaran con su voto un planteo que contradecía la letra y el espíritu de la Constitución. Y también el hecho de que desde las elecciones de 1997 había comenzado a cambiar el ánimo con que muchos miembros del Poder Judicial trataban las causas que involucraban intereses del gobierno (por ejemplo, varias investigaciones sobre casos de corrupción fueron imprevistamente activadas desde entonces). La búsqueda de una mayor autonomía por parte de los jueces era una consecuencia directa de los crecientes inconvenientes que se derivaban de seguir atados a la suerte del poder de turno.

En suma, los conflictos sobre la reelección significaron un importante aprendizaje para los actores políticos e institucionales, poniendo en el tapete los constreñimientos a los que somete a los líderes y funcionarios la competencia inter e intra-partidaria, especialmente cuando existe la posibilidad concreta y cercana de la sucesión de los liderazgos en los partidos y de la alternancia de las fuerzas políticas en el poder.

En cuanto a la capacidad de gobierno, sin embargo, los conflictos en el seno del PJ tuvieron un efecto bastante menos positivo y alentador. Los conflictos en las bancadas peronistas en el Congreso frenaron algunas medidas de reforma y justificaron en el caso de otras (por ejemplo, la privatización de los aeropuertos) el recurso a los decretos, que reaparecieron con su cuota de “desprolijidad” e inseguridad jurídica (precisamente en el caso de la privatización de los aeropuertos se dispararon una multitud de demandas judiciales). Por otro lado, los esfuerzos que insumieron los problemas internos llevaron a las autoridades a desatender la marcha del programa de gobierno y a condicionar su cumplimiento al logro de objetivos en ese terreno. En parte por ello (y en parte también por la previsión de que difícilmente se lograría la re-reelección o ubicar un heredero fiel en la presidencia) el Ejecutivo actuó irresponsablemente respecto del endeudamiento y del déficit. El gasto nacional y provincial volvió a subir a partir de 1997 (llegando al 33% del PBI en 1999, con un déficit cercano al 4%), y se lo financió con un fuerte incremento del endeudamiento externo (la deuda de las provincias llegaría a los 20.000 millones de dólares en 1999 y la del Estado nacional superaría los 120.000 millones), con lo que se evitó que las tibias medidas de reforma adoptadas afectaran el empleo público y a las redes clientelares locales.

Durante estos años también adquirieron renovados bríos los escándalos de corrupción. No necesariamente porque los ilícitos cometidos fueran más graves que en el período anterior, sino porque fueron más visibles y hallaron una opinión pública más sensibilizada. Influyeron en ello, además de las denuncias lanzadas

por la UCR y el Frepaso contra la manipulación de la Justicia, la discrecionalidad del Ejecutivo y su vinculación con redes mafiosas, así como el alejamiento de sectores liberales y conservadores de la coalición de gobierno, que al igual que Duhalde intentaban heredar al menemismo, pero haciendo hincapié más que en los costos sociales, en las reformas institucionales, las llamadas “reformas de segunda generación”, que según ellos Menem había demostrado ser incapaz de llevar a cabo por sus compromisos con la corrupción y el patrimonialismo populista. Tanto Gustavo Béliz, ex Ministro del Interior, como Domingo Cavallo, quien fue compelido a renunciar a su cargo de Ministro de Economía en julio de 1996 luego de fuertes enfrentamientos con el presidente originados en acusaciones cruzadas de corrupción (a la denuncia que lanzó Cavallo sobre la connivencia del PJ y sectores radicales con empresarios mafiosos en la privatización del servicio de correos le siguió el escándalo de coimas de IBM al Banco Nación, que involucró a funcionarios de Economía), formaron sus propios partidos bajo el lema de la conciliación del mercado con la eficacia y la transparencia gubernamental, atrayendo a sectores empresarios y votantes de centro-derecha que hasta entonces adherían al gobierno. Los esfuerzos de Duhalde por reconciliarse con estos sectores fracasaron, por lo que no podría evitar que en las elecciones de 1997 y 1999 se desgarrara el electorado oficialista también por ese flanco.

Los análisis ortodoxos explican la disminución del ritmo y del celo reformista del segundo gobierno de Menem por el debilitamiento de la amenaza inflacionaria y el mayor peso del PJ en la toma de decisiones. A la luz del análisis expuesto podemos decir más bien que en cierta medida la coalición de gobierno ya había alcanzado los objetivos que se había propuesto en un principio. Además de los problemas coalicionales y de capacidades institucionales, existía una fuerte tensión entre los intereses fundamentales de los actores políticos y sociales decisivos para el sostenimiento del gobierno menemista y la racionalidad y los objetivos de las llamadas reformas de segunda generación. Racionalizar profundamente la gestión pública, mejorar la calidad de los servicios y la competitividad de la economía, u otras medidas contempladas en esa “segunda etapa” de las reformas, simplemente no se justificaban porque podían ser perjudiciales para los intereses de los actores sociales y políticos que resultaron ganadores de las reformas efectivamente realizadas en la primera etapa.

El problema no eran sólo los gobernadores peronistas, que se negaban a reducir sus gastos ineficientes y sus redes clientelares, sino también los grupos empresarios fortalecidos por las privatizaciones y desregulaciones, porque en muchos casos ellas no generaron una mayor exposición de la actividad privada a la competencia del mercado, sino que crearon nuevas oportunidades para la acumulación de rentas, en un capitalismo político o “asistido” que siguió teniendo al Estado como actor decisivo (ahora ya no como empresario sino como garante, a través de marcos regulatorios excesivamente laxos, tarifas elevadas e indexadas, mercados cautivos y situaciones de monopolio u oligopolio). Era el caso de las empresas te-

lefónicas, la petrolera YPF y la explotación petrolífera en general, las administradoras de fondos de pensión, las concesionarias de rutas, líneas de ferrocarril y aeropuertos, y las compañías de agua potable, energía eléctrica y gas. En conjunto, esas empresas y sectores concentraron la enorme mayoría de las inversiones realizadas durante la década, acaparando enormes ganancias e imponiendo consecuentemente fuertes sobrecostos al conjunto de la sociedad, y en particular a los sectores de la economía más expuestos a la competencia internacional. Podemos concluir, en este sentido, que el problema que se presentaba a fines de los noventa, en forma cada vez más aguda, era que este conglomerado de intereses que había resultado “ganador” con las reformas realizadas a comienzos de la década era suficientemente sólido y poderoso como para resistir nuevas iniciativas reformistas que pudieran afectar sus intereses. Al mismo tiempo, no era capaz de actuar como motor del conjunto de la economía, al menos no en forma sostenida. Esta incapacidad se pondría dramáticamente en evidencia a partir de setiembre de 1998, cuando la economía argentina entró en un largo y profundo ciclo recesivo, originado en las devaluaciones de Rusia y Brasil, con el consecuente debilitamiento de la confianza de los inversores en los mercados emergentes en general y en el mercado de títulos y papeles de la deuda argentinos en particular.

La Alianza: de la gloria del llano a la crisis de gobierno

En agosto de 1997 la UCR y el Frepaso formaron la Alianza. Una coalición política con la cual, en las parlamentarias de octubre de ese año, lograron poner fin a la seguidilla de victorias electorales que el peronismo venía acumulando en forma ininterrumpida desde 1987. La armonía que reinaba inicialmente entre los socios de la Alianza –al menos en apariencia– y su inmediata consagración como nueva mayoría en el país se conjugaron con las disputas internas en que estaba sumido el PJ y con los magros resultados de la segunda presidencia de Menem, para catapultar a la oposición al gobierno nacional dos años después. Una vez en el poder, sin embargo, la Alianza encontraría graves dificultades para componer una fórmula de gobierno adecuada a fin de encarar los graves problemas que tenía por delante. Problemas que, en términos generales, no diferían demasiado de los que habían signado los últimos años de Menem: inestabilidad de los flujos de inversión externa (originada tanto en factores internacionales como en la desconfianza respecto de la solidez de la economía argentina y la capacidad de repago de su deuda), débil crecimiento de las exportaciones, ciclos recesivos pronunciados, altos índices de pobreza y de desocupación (que no bajaban del 14% desde 1995), fuertes tensiones entre la nación y las provincias en torno a la distribución de los recursos de coparticipación, el manejo del déficit y el endeudamiento, dificultades del gobierno nacional para contar con mayorías estables en el Congreso. A estos problemas el gobierno aliancista le sumaría los provenientes del hecho de fundarse en una coalición de fuerzas políticas carentes de una historia

compartida y con escasa experiencia de gestión y cohesión interna, así como los que se originaron en las desiguales condiciones y divergentes proyectos de sus principales líderes. Nos remontaremos ahora a los orígenes de la coalición para rastrear la génesis y evolución de estos problemas y tratar de comprender los déficits en la capacidad de gobierno, que surgirían a poco de iniciarse su gestión al frente del Ejecutivo nacional.

La segunda mitad de los noventa ofreció a las fuerzas de oposición oportunidades de desarrollo que no habían conocido en el sexenio anterior. Los dispersos grupos de centro-izquierda y disidentes de los partidos mayoritarios superaron su crónica insignificancia convergiendo en el Frente Grande en 1993 y en el Frepaso a fines de 1994. Poco después la UCR logró recuperarse de su prolongado declive electoral y de su agudo fraccionamiento interno, renovando su oferta de candidaturas y recuperando su perfil opositor. Ambas fuerzas –la UCR y el Frepaso– lograrían capitalizar el nuevo clima de desconfianza y rechazo hacia el gobierno que a partir de 1995 se extendió en la opinión pública y los cuestionamientos que comenzó a padecer el oficialismo de parte de anteriores aliados, tanto en los medios de comunicación como entre los empresarios y los políticos de centro-derecha.

Quien más rápidamente se acomodó a las circunstancias y logró beneficiarse de esta coyuntura favorable fue el Frepaso, resultado de la convergencia de grupos disidentes del peronismo y el radicalismo –que abandonaron esos partidos entre 1991 y 1994– con la Unidad Socialista y otros grupos menores de izquierda (el Partido Intransigente y sectores del Partido Comunista), la Democracia Cristiana y una amplia gama de dirigentes y militantes provenientes de los sindicatos y del movimiento de derechos humanos. La flexibilidad que demostró este conglomerado de pequeños grupos políticos para adaptar su discurso de campaña a las expectativas de la audiencia, y su carencia de compromisos con los fracasos de gobiernos anteriores o con los grupos de interés predominantes, constituían sus principales ventajas sobre los partidos tradicionales en un momento en que muchos votantes desconfiaban de ellos y buscaban nuevos horizontes. Pero esos rasgos eran al mismo tiempo elocuentes indicios de sus debilidades estructurales, que a mediano plazo limitarían sus posibilidades de actuación como fuerza de gobierno.

Ampliando la experiencia iniciada con el Frente Grande, el Frepaso se conformó como un agregado de pequeñas estructuras organizativas difícilmente armonizables entre sí: algunas consistían en grupos de militantes activos, encolumnados detrás de jefes políticos no particularmente populares ni dotados; otras eran redes de punteros basadas en el control de “paquetes” de afiliados; otras, en cambio, se fundaban en la popularidad de ciertas figuras y carecían en algunos casos de afiliados y militantes. Superpuestos unos a otros más que articulados, estos núcleos tenían además una presencia muy desigual en el territorio nacional²³. Este heterogéneo conglomerado se abroqueló en el rechazo compartido a los vicios

institucionales y al déficit social de las políticas menemistas, y en el rápido crecimiento electoral, fundado en la popularidad de un puñado de figuras: Carlos “Chacho” Alvarez y Graciela Fernández Mejjide principalmente, el concejal porteño Aníbal Ibarra y el muy efímero José Octavio Bordón (que luego de obtener el 28% de los votos como candidato a presidente en 1995 abandonó el Frente para regresar al peronismo). En todos los casos la principal virtud de estos líderes residía en su imagen pública y su eficacia comunicacional como críticos del menemismo, con la consecuente capacidad para atraer a un sector del electorado distanciado de los partidos tradicionales, que compartía el afán opositor y la preocupación por los déficits republicanos y por los problemas de desigualdad social y exclusión.

Curiosamente, en medio de este auge electoral, los líderes del Frepaso consideraron que era funcional, para preservar su libertad de maniobra y su perfil renovador en la escena pública, mantener distancia de esas estructuras organizativas, a sus ojos menos útiles para enfrentar las lides electorales que tenían por delante que la simpatía de los periodistas y el asesoramiento de encuestadores y analistas profesionales. Al mismo tiempo, esas estructuras reprodujeron su fraccionamiento y la pobreza de recursos políticos, al paso que ocupaban las bancas de legisladores nacionales y provinciales y de concejales municipales a que el Frente accedía gracias al desempeño de aquellas figuras. Estas enfrentaban una opción, real o imaginaria: o bien aprovechar las oportunidades que ofrecía una coyuntura inmediata para ganar posiciones electorales, o bien dedicar recursos a la construcción de una más sólida y eficaz estructura partidaria, en un esfuerzo que seguramente tardaría en fructificar y para el cual deberían, además, vencerse las esperables resistencias de las estructuras existentes. Optaron por la primera alternativa y no pudieron evitar que se fueran incubando tensiones y problemas cada vez más graves, provenientes de la falta de reglas de juego compartidas e institucionalizadas y de mecanismos adecuados para resolver conflictos, seleccionar al personal, asignar premios y castigos según su desempeño, y formar un sólido consenso político y programático interno (véase Novaro y Palermo, 1998). Estas tensiones y los déficits de institucionalización se volvían más difíciles de resolver a medida que crecía el número y la relevancia de los cargos públicos ocupados por los frepasistas.

Parte del problema que los líderes buscaban aventar se originaba en la brecha creciente que se abría entre las distintas posturas que convivían en el Frepaso. Por un lado, las posiciones moderadas –“actualizadas”– que los dirigentes comenzaron a adoptar con respecto a las reformas de mercado y a las políticas correctivas que se propondrían implementar en caso de llegar al gobierno. Por otro lado, la herencia cultural y orientaciones programáticas de las agrupaciones del Frente, que aunque heterogéneas entre sí tenían una raíz común en las tradiciones de la izquierda y del populismo. Esa modernización y el corrimiento hacia el centro del discurso público tuvieron un papel esencial en el éxito de esta fuerza política, acer-

cando a una importante masa de votantes que, aunque críticos del menemismo, no se dejaban seducir por la idea de volver atrás con las reformas ni por las propuestas de cambios radicales, que podrían reabrir un escenario de inestabilidad económica e institucional. En virtud de esta circunstancia, el choque entre las visiones y propuestas de los líderes y las “bases” no se produjo en lo inmediato. Pero ello no redundó en un mayor consenso interno, en la medida en que los dirigentes consideraron innecesario hacer pedagogía entre sus seguidores, y porque pragmáticamente los grupos internos y sus jefes inmediatos callaron sus disidencias para no quedar al margen de los beneficios del crecimiento, o bien interpretaron el “desvío” de los líderes como una táctica meramente coyuntural.

La relativa indiferencia con que líderes, dirigentes y militantes consideraron el déficit de institucionalidad del Frente se vincula también con la idea ampliamente compartida de que la nueva fuerza frentista debía mantenerse abierta a la sociedad, facilitando la incorporación de figuras públicas de afuera de la clase política, así como de sectores de ésta que –se esperaba– no tardarían en romper con los partidos tradicionales. Este flujo de figuras y militantes finalmente no se produjo, al menos no en las dimensiones previstas por quienes pronosticaban una agudización de la crisis de la “política tradicional” y la emergencia de una “nueva política”, de carácter “transversal” y movimientista, que la reemplazaría. Pero esas expectativas llevaron a subvalorar los efectos no deseados de la informalidad frentista, que habrían de magnificarse a partir de 1997.

En términos prácticos, el Frepaso, que contaba formalmente con una conducción nacional –integrada por los representantes de cada uno de los miembros fundadores– siguió funcionando como un crisol de grupos que giraba en torno a las iniciativas e intervenciones públicas de Chacho Alvarez y, en menor medida, de Fernández Mejjide. No obstante, elegía sus candidatos a través de complejas y opacas negociaciones, digitadas en gran medida por dichos dirigentes, sin acudir a comicios internos (aunque algunos de los grupos integrantes, sobre todo los socialistas y en menor medida el Frente Grande, que dentro del Frepaso siguió reuniendo a los núcleos más directamente ligados a Alvarez y y Fernández Mejjide, sí realizaban internas en su seno para elegir sus autoridades y candidatos). El Frepaso carecía asimismo de ámbitos formales y legítimos para formar consensos: los encuentros nacionales que realizó en 1996 y 1997 tuvieron un carácter más ritual que deliberativo, atribuible tal vez en iguales proporciones al afán aclamativo de los líderes y al escaso interés de los grupos disidentes por plantear sus puntos de vista y abocarse a la odiosa tarea de discutirlos y buscar consensos.

Como sea, es indudable que en estos años la presencia de esta tercera fuerza tuvo una influencia notable sobre el sistema de partidos, y particularmente sobre la competencia inter-partidaria. En primer lugar forzó la renovación de planteles dirigentes y la revisión de las políticas y las estrategias de las fuerzas tradicionales, en especial del radicalismo. En segundo lugar contribuyó a contener los des-

bordes del oficialismo, posibilitando a los ciudadanos un efectivo ejercicio del voto castigo y ejerciendo el control del poder mediante el debate en los medios de comunicación o el recurso a la Justicia (los dos canales en que demostró mayor destreza y mejores resultados) y a través de los mecanismos parlamentarios (en 1993 el Frente Grande contaba sólo con tres diputados nacionales, pero ya en 1995 el Frepaso reunió una bancada de 26 miembros). También favoreció la inclusión en la agenda pública –hasta mediados de los noventa obsesivamente focalizada en el problema de la estabilidad macroeconómica– de temas eminentemente políticos, institucionales y sociales (calidad de las políticas públicas, nuevos problemas de regulación, control republicano del poder, lucha contra la corrupción, independencia de la Justicia, protección de derechos, combate de la desocupación y la marginalidad social, etc.). Por último, inauguró un juego más abierto de competencia y colaboración entre partidos, como habría de verificarse con la formación de la Alianza.

En cuanto al radicalismo, luego de la firma del Pacto de Olivos y las caídas electorales de 1994 y 1995 (en la elección presidencial de este año obtuvo un magro 16% de los votos) comenzó una notable recuperación. Es de destacar que todos sus problemas a nivel nacional no le habían impedido continuar con relativo éxito sus estrategias en los distritos provinciales. En 1995 retuvo sus cuatro gobernaciones y sumó la del Chaco, en alianza con el Frepaso. Un año después se impuso en las elecciones para jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Además, a fines de 1995 renovó su conducción nacional y emergieron de su seno dos figuras presidenciables (el nuevo presidente del partido, Rodolfo Terragno, y el jefe del gobierno porteño, Fernando de la Rúa), aventándose el fantasma de la fragmentación. La crisis y las derrotas electorales de principios de los noventa y la recomposición posterior estimularon la revisión de posiciones y estrategias –como el rechazo a las reformas de mercado y la negativa a integrar alianzas electorales– sin que se generaran conflictos graves: las disidencias respecto de la formación de la Alianza fueron aisladas y se reflejaron en dilaciones para la concreción de acuerdos semejantes en algunas provincias, que luego del éxito de 1997 se irían superando.

En verdad, la colaboración parlamentaria entre radicales y frepasistas se había iniciado ya a fines de 1995, motivada tanto por la común oposición a aspectos sustanciales de las políticas económicas y sociales y a las prácticas institucionales del PJ, como por la convicción –también compartida y forjada por los resultados de mayo de ese año– de que separados no podrían disputar con éxito la presidencia. Por entonces se selló un pacto entre las bancadas de ambas fuerzas, que permitió adoptar posiciones comunes en cuestiones relevantes como las políticas de empleo, la emergencia financiera post-tequila y los presupuestos nacionales, entre otras. Además, en el curso de 1996 se organizaron actos de protesta conjuntos –como el “apagón”– que lograron amplia repercusión.

Los tiempos se aceleraron al año siguiente. El resonante éxito electoral en las parlamentarias de 1997 colocó abruptamente a la novel coalición de cara a la posibilidad cierta de acceder al gobierno. Eso sirvió para consolidarla, reforzando la disposición “aliancista” en ambas fuerzas y la identificación de los votantes de cada una de ellas con la nueva “marca” electoral, aunque también sirvió para acelerar la manifestación de los problemas de cohesión e institucionalización, cuya resolución había quedado pendiente en el momento de sellar el acuerdo y que se tornaron críticos a raíz de la selección de las candidaturas para 1999 por la definición de los programas de gobierno y la campaña presidencial. El dilema de “desajuste temporal” que ya había enfrentado el Frepaso –obligado a “quemar etapas” políticas e institucionales para poder responder a los urgentes y sucesivos llamados de las urnas– parecía reiterarse para la Alianza.

Fernández Mejjide y Álvarez, que en octubre de 1997 encabezaron las listas de diputados en la provincia y en la ciudad de Buenos Aires respectivamente –los distritos donde se basó el triunfo aliancista– sin duda encarnaban mucho mejor que sus socios radicales las expectativas que la Alianza había comenzado a despertar en la ciudadanía. Y así lo reflejaron las encuestas en los meses siguientes. Ello desalentó, sobre todo en Fernández Mejjide –precandidata del Frente para la máxima magistratura– y en los dirigentes intermedios que más incómodamente vivían la asociación con la UCR, la inclinación a aceptar una salida negociada para la definición de los candidatos en la que debieran resignar la posición preeminente que creían haber conquistado en la coalición. Por su lado, los radicales, tanto De la Rúa como Terragno y Alfonsín (quien por esos meses desplazó a Terragno de la presidencia del partido para poder consagrar a De la Rúa como precandidato presidencial por la UCR) estimaban que una elección interna –aún una elección abierta, en la que pudieran votar no afiliados– les daba más posibilidades de triunfo sobre el Frepaso que las que reflejaban las encuestas como expresión efímera de los recientes comicios. Consideraban igualmente que mientras más tiempo transcurriera más se debilitaría esa ola y más decisivo sería el aparato partidario: ya sea para garantizar el triunfo en las internas, o para forzar una negociación que les garantizara la presidencia. La incertidumbre respecto de esta cuestión dificultó avanzar en el fortalecimiento institucional de la coalición, cuya existencia formal se reducía a una mesa de conducción nacional integrada por los cinco dirigentes nombrados (Álvarez y Fernández Mejjide, Alfonsín, De la Rúa y Terragno), que en cada provincia se replicaba según la relación de fuerzas y las afinidades existentes. En la práctica, la relación entre los socios seguía dinámicas de acuerdo y enfrentamiento bastante informales y complejas, determinadas por las divisiones que atravesaban a cada uno de los dos conjuntos (a lo que se sumaba la particular informalidad del Frepaso) y por las divergencias y antagonismos existentes entre los líderes. Ello se puso en evidencia cuando los radicales intentaron seducir a los socialistas, a otros miembros del Frepaso y a sectores políticos que manifestaron interés en sumarse a la Alianza, ofreciéndoles una consideración especial de sus intereses y su integración a la me-

sa de conducción aliancista, a cambio del apoyo para De la Rúa, y también cuando los líderes frepasistas sondearon a sectores radicales disconformes con la conducción partidaria, y en especial con su precandidato, para participar del juego inverso. Por otro lado, Alfonsín, que encabezó la tarea de “conciliar” las propuestas programáticas de ambas fuerzas, encontró que tenía más puntos de acuerdo con muchos frepasistas que con los radicales que rodeaban a De la Rúa, representante del ala más conservadora de su partido y más atento a los consejos de economistas ortodoxos. Entretanto, Álvarez y Fernández Meijide –quienes como dijimos, habían experimentado en los años anteriores un marcado giro a posiciones favorables a las reformas de mercado– disñían con las propuestas de proteccionismo comercial, revisión de las privatizaciones y supresión de la convertibilidad avanzadas por el ex presidente Alfonsín, y en busca de una posición intermedia se acercaban al propio De la Rúa más de lo que hubieran deseado. A todo ello se sumó una creciente tensión entre Alfonsín y Álvarez por un lado –que controlaban las estructuras partidarias y aspiraban a ejercer un rol de conducción estratégica, supervisando la gestión de gobierno– y los precandidatos por el otro lado, que desconfiaban cada vez más de aquellos y buscaron fortalecer su autonomía aislándose de las presiones partidarias (lo que en el caso de De la Rúa alcanzaría un grado sumo).

Las internas abiertas para definir la fórmula presidencial se realizaron finalmente en noviembre de 1998, en un clima de relativa paz (sólo interrumpida por las acusaciones de “corrupción estructural” que Álvarez lanzó hacia el gobierno porteño de De la Rúa). En esos comicios el candidato radical obtuvo un triunfo resonante (se alzó con el 63% de los más de dos millones de votos) y logró con ello una legitimación plebiscitaria de alcance nacional que lo catapultaba hacia el sillón presidencial. Mientras la Alianza se fortalecía en las encuestas, el gobierno capeaba a duras penas el temporal de la recesión –agudizada desde principios de 1999 por la devaluación en Brasil– y Duhalde se afanaba por salvar los obstáculos que le seguía inventando el menemismo. Pero ni eso ni el acuerdo alcanzado para que Álvarez fuera candidato a vicepresidente y Fernández Meijide peleara la gobernación de Buenos Aires, integrando las listas para diputados y demás cargos electivos, aproximadamente de acuerdo a la “representatividad” mostrada por cada fuerza en las internas (en una negociación que terminó siendo también menos conflictiva de lo esperado), alcanzaron para aventar los problemas aludidos. En lo que siguió, y aunque crecía la certidumbre respecto de su triunfo, la Alianza no llegó a establecer mecanismos de toma de decisiones, resolución de conflictos y construcción de acuerdos programáticos.

En esta etapa, ninguno de los socios y casi ninguno de sus sectores internos pensó en salir de la coalición como una posibilidad cercana, dado que esa alternativa implicaba serios riesgos de no ser acompañada por el electorado y porque dentro de la Alianza existían en cambio buenas perspectivas de acumulación política, aun para los derrotados en la interna y para los grupos más desfavorecidos en la distribución posterior de cargos. Pero por sí solo eso no eliminaba las resis-

tencias y obstáculos para consolidar los lazos de unión y los mecanismos de toma de decisiones entre los partidos aliados. Tampoco alcanzaba para fortalecer la capacidad de prever conjuntamente la distribución de responsabilidades de gobierno y las políticas que se pondrían en marcha en las áreas estratégicas, cuestiones éstas que, como demostraban las experiencias relativamente exitosas de gobiernos de coalición en Brasil y Chile, eran decisivas para proveer al futuro gobierno de bases de apoyo y líneas de acción sólidas.

En la campaña la Alianza continuó la estrategia, desarrollada por el Frepaso, de focalizar su diferenciación frente al oficialismo en el tema de la corrupción, aunque también intentó incorporar otras cuestiones, como el combate del desempleo y la calidad de la educación. Surgieron obstáculos que frenaron los intentos por consolidar la diferencia y las promesas aliancistas en el curso de la competencia política. Los disensos entre los socios y al interior de cada uno de ellos desalentaron la adopción de posiciones demasiado precisas. Los esfuerzos hechos por Duhalde para diferenciarse de Menem en el terreno social y por hacer creíble un “cambio de modelo económico”, así como la presencia de un tercer candidato, Cavallo, que le disputaba a la Alianza las consignas del “buen gobierno” y el “mercado sin corrupción”, creaban otros obstáculos a la construcción de perfiles definidos, estimulando un muy difuso y genérico “centrismo”. Por último, el carácter del candidato, carente de perfiles definidos y de vigor carismático, tiñó toda la campaña de un tono insustancial y desapasionado. Desde el inicio de la campaña presidencial se advirtió la tendencia de De la Rúa a marcar distancia respecto de su partido y de los equipos programáticos creados por Alfonsín. Comparada con las experiencias de Menem en 1989 y del propio Alfonsín en 1983, la actitud de De la Rúa no sólo implicaba una anticipación de la clásica tensión entre coalición electoral y coalición de gobierno, sino también una peligrosa tendencia al aislamiento que en vez de facilitar dificultaba la generación de las condiciones de “autonomía enraizada” que todo gobernante debe construir frente a sus bases de apoyo, como lo probaba la propia experiencia de sus dos antecesores. Esta tendencia al aislamiento, que resultaría mortal para el nuevo gobierno, tenía en parte su origen en el escaso carisma del candidato y su estilo extremadamente reservado y desconfiado. En un grado aun mayor, respondía asimismo al amplio predominio del liderazgo alfonsinista dentro del partido y a las evidentes diferencias políticas y programáticas –sobre todo en el terreno económico– que enfrentaban a los dos prohombres radicales. Al menos al comienzo, estas diferencias con Alfonsín actuaron indirectamente a favor de una estrecha colaboración entre De la Rúa y Álvarez, cuya expresión inmediata fue la marcha armoniosa de la campaña y que posteriormente se reflejó en el acercamiento y acuerdo genérico con quien sería Ministro de Economía del nuevo gobierno, José Luis Machinea. A pesar de ello, la relación entre los dos integrantes de la fórmula presidencial tampoco estuvo libre de problemas. Tales problemas se profundizaron tras la asunción del poder, cuando a poco de andar se comprobó que las dificultades a enfrentar –tanto en el

terreno económico como en el social e institucional— eran mucho más complejas y dramáticas que lo previsto, que la falta de resultados inmediatos agudizaba las tensiones y disensos dentro de la coalición, y que en ausencia de mecanismos aciados y compartidos de toma de decisiones la división del poder dentro de la Alianza entre tres o cuatro figuras prominentes se tornaba inmanejable.

En primer lugar debe destacarse la muy escasa libertad de maniobra para corregir el rumbo económico de que dispuso la nueva administración a raíz de la recesión, que se prolongó a todo lo largo de 1999 y que no tenía visos de revertirse en lo inmediato. Ese margen terminaría siendo incluso menor que el que el equipo de Machinea pudo prever, debido a una serie de medidas de último momento del gobierno saliente: aumento del endeudamiento y del gasto (generando un déficit de más de 10.000 millones para el año 2000), asunción de compromisos con empresas concesionarias de servicios, gobernadores y sindicatos que afectaban seriamente los recursos fiscales a disposición de la nueva gestión, y lo que fue más determinante aún, aprobación de la llamada “ley de responsabilidad fiscal”, que estableció el compromiso de reducir el déficit progresivamente, en los siguientes cuatro años, hasta eliminarlo en el 2003. Siendo entonces la coalición opositora, la Alianza fue colocada frente a la alternativa de rechazar esa ley y desencadenar así una ola de desconfianza e incertidumbre respecto de su política fiscal entre los inversores y acreedores (ya de por sí precavidos por el antecedente de la hiperinflación de 1989), o bien de apoyarla y convertirla en un objetivo del programa de gobierno, lo que implicaba atarse de manos en un terreno donde el peronismo había disfrutado de una muy amplia libertad. La Alianza se manifestó en bloque por la segunda opción, y esa unidad se mantuvo en los meses que siguieron a la elección de octubre, cuando se discutieron el presupuesto y las metas de ajuste fiscal en la nación y en las provincias para el año 2000, pero comenzó a resquebrajarse tras la asunción del mando, cuando el Ministerio de Economía lanzó un aumento de impuestos (basado en el incremento de las alícuotas de ganancias) y una seguidilla de nuevos recortes del gasto (que incluyeron, meses después, la reducción de salarios a los empleados públicos), obligado en parte por los condicionamientos que el peronismo impuso a los primeros ajustes, utilizando su mayoría en el Senado y favoreciendo a las provincias en su poder.

La estrechez del margen de maniobra del gobierno estuvo determinada también, en alguna medida, por los propios resultados electorales y por la distribución de los espacios institucionales. La Alianza superó holgadamente al PJ en la carrera presidencial y le arrebató la mayoría que tenía en la Cámara de Diputados. Pero el Senado no cambió su composición y el cuadro a nivel provincial era francamente desfavorable para la coalición de gobierno. La Alianza sólo ganó en la ciudad de Buenos Aires y en seis gobernaciones (Entre Ríos y Mendoza, hasta entonces en manos del PJ; Catamarca, Chaco, Río Negro y Chubut), controlando muy parcialmente una séptima (San Juan, donde se impuso un frente provincial en el que la UCR y el Frepaso ocupaban un papel secundario), mientras que el pe-

ronismo gobernaba en catorce provincias, incluyendo tres que son decisivas: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (esta última arrebatada a la UCR por primera vez desde 1983). La Alianza tendría que lidiar, en suma, con una fuerza de oposición que seguía siendo potente a pesar de la derrota, y capaz de frenar o al menos de condicionar fuertemente las políticas de reforma que requirieran aprobación parlamentaria y el consenso de las provincias: algo muy distinto de lo que sucedió con Menem en 1989.

Las dificultades en el frente económico volcaron al nuevo gobierno a buscar logros compensatorios en otras áreas, como la lucha contra la corrupción, una mayor eficiencia en las políticas educativas y de empleo, y reformas en la Administración y en el Poder Judicial. Pero distintos factores actuaron para que estas iniciativas fracasaran o quedaran a medio camino. En primer lugar, la falta de los recursos necesarios, que en muchos de esos casos debían ser cuantiosos si se quería tener éxito. En segundo lugar, la falta de coordinación y control de las distintas áreas de gobierno y entre ellas, fruto en gran medida del deficiente funcionamiento de la coalición y de su incapacidad para crear consensos y aunar esfuerzos en pro de los programas a implementar. Este tipo de medidas de reforma requieren el uso intensivo de capacidades institucionales, recursos humanos y de gestión que no estaban disponibles en el sector público y que la Alianza no se había tomado el tiempo para preparar ni estaba en condiciones de improvisar.

Una prueba de ello la brinda el primer gabinete de De la Rúa, que en su composición reflejó bastante fielmente la heterogeneidad de la Alianza, y que nunca logró funcionar como una unidad articulada. Los ministerios, con excepción de Economía, que formó un equipo homogéneo y cohesionado, reprodujeron en su interior la yuxtaposición de representantes de las diversas fuerzas y facciones –defensores de orientaciones disímiles–, amplificando una tendencia al internismo que derivó al poco tiempo en inmovilismo. Además de las ya aludidas limitaciones de la figura presidencial para sintetizar y dinamizar a la coalición, también pesó en esto la pasmosa irrelevancia de la Jefatura de Gabinete. En el período anterior, como vimos, este organismo había contribuido a resolver algunos de los problemas de coordinación y control asociados a la reforma del estado. Ahora, cuando esta cuestión asumía un carácter aun más decisivo, la Jefatura de Gabinete se mostró absolutamente ineficaz, tan siquiera para trazar un mapa de la multitud de iniciativas que desde distintas reparticiones se lanzaron en esa dirección, y que en su gran mayoría no fueron más allá de los papeles. Esta ineficacia, evidentemente, no puede achacarse tan sólo a la Jefatura, ya que reflejaba el grado de dispersión y desarticulación que caracterizaba al conjunto de la gestión. Por último, los loables intentos de investigar los casos más resonantes de corrupción de la década menemista (intentos que no eran compartidos por un sector importante del radicalismo) fueron contrarrestados por el estallido de escándalos que involucraron a funcionarios del nuevo gobierno, en particular pertenecientes al Frepaso. Ello no sólo puso en evidencia la fragilidad de las convicciones morales

y la torpeza, en algunos casos desesperante, de algunos de los funcionarios que la coalición había ubicado en puestos clave, sino también, nuevamente, el grave problema de descontrol y falta de cohesión, que amenazaba con hacer fracasar al gobierno en sus objetivos más esenciales.

Todos estos factores se combinaron en la crisis política desatada en agosto de 2000 a raíz de la denuncia del pago de sobornos que habrían hecho funcionarios de gobierno a senadores nacionales –tanto del PJ como de la UCR– con el propósito de lograr la aprobación de la reforma laboral. Al calor de esta crisis, el Vicepresidente Alvarez –quien se convirtió en el máximo impulsor de la investigación y reclamó renuncias tanto en el Senado como en el Ejecutivo– terminó enfrentado con el presidente De la Rúa, quien primero desestimó y luego buscó acotar el alcance del escándalo. A principios de octubre, De la Rúa intentó al mismo tiempo dar por terminada la cuestión y reforzar su autoridad, anunciando un recambio ministerial que reubicaba a figuras clave de su entorno (algunas de ellas involucradas en el *affaire*) y que desplazaba a ministros y secretarios poco confiables (el Jefe de Gabinete y el Ministro de Justicia, ambos de la UCR). A causa de ello, Alvarez renunció a la vicepresidencia y la coalición quedó al borde de la ruptura definitiva. De la Rúa logró así poner aún más distancia de los partidos y sus presiones, conformando un gabinete mucho más disciplinado que el anterior, pero al precio de un total aislamiento, que terminó por agravar los problemas que buscaba resolver.

Además de las dificultades propias de la fórmula de gobierno que veníamos analizando, intervinieron sin duda en esta crisis y en su desenlace factores más directamente asociados a los rasgos de los dos líderes en pugna –De la Rúa y Alvarez–, diferencias en el estilo de cada uno y en las expectativas que representan. Estas diferencias no comprenden todas las áreas de gobierno (por ejemplo, como ya dijimos, en el terreno de las políticas económicas la disidencia entre ellos era bastante menor que la de ambos con Alfonsín). Tampoco constituyen *a priori* una razón suficiente para la ruptura. Pero se volvieron críticas cuando por la falta de resultados en la gestión contribuyeron a diluir la ya de por sí bastante difusa diferencia existente entre el gobierno de la Alianza y el anterior (como se puso en evidencia en el desacuerdo respecto de la investigación de casos de corrupción del pasado), y cuando el éxito o fracaso del gobierno pasó a evaluarse en un horizonte limitado, no en función de objetivos comunes, sino de aspiraciones antagónicas, nunca resueltas, entre los socios de la Alianza.

En el fuero íntimo de muchos radicales y sobre todo de los delarruistas, el Frepaso era el fruto pasajero de un accidente o de un error del propio radicalismo, que ya se había remediado. Debía convivirse con él mientras fuera necesario, pero no había por qué acostumbrarse a esa convivencia, ya que el Frepaso no sería eterno, y ni siquiera perdurable. La amplia derrota a Fernández Mejjide en las elecciones internas y su fracaso como candidata a la gobernación de la Provincia de Buenos

Aires –que dejó malherido al Frepaso– reforzaron esta convicción. El triunfo de Aníbal Ibarra en la ciudad de Buenos Aires, en abril de 2000, apenas si bastaría para compensar el flaco papel de los frepasistas en las funciones de gobierno. Además, el presidente y sus seguidores más cercanos entendían que en el ejercicio del gobierno no debía concederse demasiado a los partidos: a ninguno de ellos. En este sentido, a lo sumo, el Frepaso podía servir para equilibrar la presencia del aparato radical y de su líder “histórico”, Raúl Alfonsín, pero no debía darse demasiado crédito a sus propuestas y aspiraciones: De la Rúa debía gobernar solo (lo que algunos creían que era seguir las enseñanzas del anterior gobierno) y soportar las presiones de los legisladores y de las figuras secundarias de la coalición hasta tanto las políticas económicas comenzaran a dar resultados. Luego todo sería más fácil.

Por su parte, en el seno del Frepaso, y en particular entre los dirigentes provenientes del peronismo que rodeaban a Álvarez, se mantenía viva la idea original de una crisis inevitable e inminente de los partidos tradicionales, que el Frente debía ayudar a desencadenar y que afectaría al radicalismo tanto como al peronismo. En función de este pronóstico, la Alianza no debía concebirse como coalición de partidos sino como superación del bipartidismo en decadencia: expresión de un movimiento transversal, transpartidario, que sustituiría la vieja política, corrupta, excluyente, impopular, por una “nueva política” regenerada. La persistencia de los hábitos de “convivencia” entre radicales y peronistas, que les permitía acordar la distribución de recursos y espacios institucionales en las provincias, los municipios y también en el Senado –donde las prácticas corruptas llegaron a niveles de sofisticación, extensión y “regularidad” que las asemejaba a los pactos mafiosos–, alentó en el Frepaso este espíritu regenerativo y anti-partidario, muy difícilmente compatible con la participación en la Alianza y en su gobierno.

Consideraciones finales

Reconstruyendo el proceso iniciado al comienzo de la década de los noventa, podemos concluir que la tarea de proveer bases sólidas a la capacidad de gobierno permanece irresuelta. Y ello justifica el replanteo de los interrogantes respecto al grado de consolidación y de eficacia del régimen presidencial argentino. En el legado de las reformas estructurales de la primera gestión menemista se cuentan pesadas deudas, tanto en el terreno fiscal y económico como en el institucional. Los déficits de capacidad de gobierno que afectaron la segunda gestión de Menem y que alentaron el progresivo debilitamiento de las iniciativas de reforma y la “fuga hacia delante” –a través del endeudamiento y el déficit fiscal– actuaron como barreras infranqueables para sus sucesores aliancistas, en un contexto de recesión económica y de acelerada descomposición del vértice político.

Al iniciarse la experiencia de la Alianza los diagnósticos pesimistas ponían el acento en los problemas de un “gobierno dividido”, dado que la coalición debería

convivir con una mayoría del PJ en el Senado, garantizada al menos hasta el 2001 (cuando se reelegiría el conjunto de esa Cámara, por primera vez en una elección directa). Por lo que hemos visto, si bien este problema se presentó en ocasión de la aprobación del presupuesto y algunas medidas de ajuste, la Alianza en el gobierno enfrentó desarticulaciones internas mucho más graves, que desembocaron en la crisis de gobierno a menos de un año de asumir el poder. En su relación con la oposición, el gobierno de De la Rúa encontró dificultades provenientes del interés del peronismo por evitar el ajuste en las provincias que administraba. Abierta todavía la disputa por la sucesión por el liderazgo tras la derrota de Duhalde, también tuvo que lidiar con la multiplicación de los interlocutores peronistas y con la heterogeneidad de sus posiciones. De todos modos, no le resultó imposible llegar a acuerdos. La moderación de las diferencias, la mayor responsabilización de los actores políticos ante la opinión pública, y en parte también la precariedad de la situación económica y fiscal, así como el acortamiento de los mandatos presidenciales, favorecieron el *cambio* político y los comportamientos responsables.

Los conflictos verdaderamente explosivos surgieron del seno de la Alianza a medida que se agudizaron las dificultades encontradas para lograr resultados en la gestión. La capacidad de la coalición para emprender políticas de reforma ambiciosas se vio limitada no sólo por la estrechez presupuestaria y la oposición del peronismo, sino también y en gran parte por la ausencia de cohesión y convicción en torno a ciertas metas básicas. La consigna “más estado y más mercado”, que en términos generales orientó las formulaciones iniciales, pronto quedó desdibujada por la aceptación –en algunos casos a regañadientes– de que sólo se podrían hacer correcciones paulatinas a las situaciones heredadas. Al cabo de poco tiempo se advertiría que ese gradualismo no abría paso a políticas incrementales, sino que en un contexto de creciente desánimo de la opinión pública y de los propios funcionarios, con conflictos cada vez más abiertos entre los líderes y sectores internos, las iniciativas de cambio eran absorbidas por la inercia u olvidadas.

En suma, y en comparación con la década precedente, el escenario actual muestra, junto a un mayor equilibrio inter-institucional y una competencia política más abierta y equilibrada, la amenaza de la fragmentación de la autoridad política y del inmovilismo de las agencias de gobierno. A la inversa de lo que había sucedido durante los primeros años de Menem, y profundizando las tendencias detectadas en su segundo mandato, las fuerzas políticas han perdido cohesión (su liderazgo recae, en los tres casos más importantes, en figuras que no desempeñan cargos públicos). Y el contexto de crisis reclama un grado de concentración de poder –si bien menor que el requerido en 1983 o 1989– aparentemente bastante superior al que la Alianza es capaz de proporcionarle al presidente y del que éste es capaz de conseguir por sus propios medios.

En este contexto, como sucediera en 1989 y 1995, la crisis puede ser la *ultima ratio* que justifique la concentración de poder en el presidente. Pero en la me-

dida en que se trate de un presidente aislado, sus posibilidades de actuar con autonomía ante los intereses económicos predominantes y ante las presiones de los operadores financieros externos e internos serán muy escasas, aún menores que las conocidas por sus antecesores, lo que es mucho decir.

Bibliografía

- Alonso, Guillermo 1998 “Democracia y reformas: las tensiones entre decre-tismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina”, en *Desa - rrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 38, N° 150.
- Botana, Natalio 1995 “Las transformaciones institucionales del menemismo”, en *Sociedad* (Buenos Aires) N° 6, Abril.
- Bozzo, María Cristina, Beatriz López y Andrea Zapata 1999 “Crónica de un fracaso anunciado: la Segunda Reforma del Estado”, en Blutman, Gustavo (comp.) *Investigaciones sobre reforma del Estado, municipios y universidad* (Buenos Aires: CIAP-Facultad de Ciencias Económicas-UBA).
- Campbell, Colin 1998 *The U.S. Presidency in Crisis. A Comparative Pers - pective* (New York: Oxford University Press).
- Cavarozzi, Marcelo 1984 *Partidos políticos débiles, subculturas fuertes* (Buenos Aires: Cedes) Mimeo.
- Clarín* 1994 23 de Agosto.
- Colombo, Ariel 1991 *Estatización de los partidos* (Buenos Aires) Mimeo.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (eds.) 1988 *Presidencialis - mo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitu - cional* (Buenos Aires: Eudeba).
- Corrales, Javier 1994 “Statist Political Parties shrinking the State: The Ar - gentina and Venezuela Cases (1989-1993)”, mimeo. Buenos Aires.
- Cheresky, Isidoro 1997 “Poder presidencial limitado y oposición activa co - mo requisitos de la democracia”, en *Estudios Sociales* (Santa Fe) N° 13, 2° Semestre.
- Cheresky, Isidoro 1999 “La experiencia de la reforma constitucional”, en No - varo, Marcos (comp.) *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado* (Buenos Aires: Norma).
- De Riz, Liliana 1995 “Reforma constitucional y consolidación democrática”, en *Sociedad* (Buenos Aires) N° 6.
- Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo 1998 “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del pri - mer gobierno de Menem (1989-1995)”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 37, N° 148, Enero-Marzo.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti 1996 “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma consti - tucional (julio 1989 - agosto 1994)”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Ai - res) Vol. 36, N° 141, Abril-Junio.

- Gervasoni, Carlos 1998 *Estructura y evolución de las coaliciones electorales en la Argentina: 1989 y 1995* (Buenos Aires) Mimeo.
- Ghío, José M. y Sebastián Etchemendy 1997 “Escaping From the Flames: The Politics of Administrative Reform in Menem’s Argentina”, paper presentado a la conferencia *The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries* (Northwestern University) 30-31 de Mayo.
- Gibson, Edward 1996 “Conservative Party Politics in Latin America: Patterns of Electoral Mobilization in the 1980s and 1990s”, paper presentado en el Seminario Desarrollo Institucional y Crisis de Representación Política. ISEN, Buenos Aires.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo 1997 *Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina* (Northwestern University) Mimeo.
- Jones, Mark 1997 “Evaluating Argentina’s Presidential Democracy 1983-1995”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Levitsky, Steven 1997 “Crisis, Party Adaptation, and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995”, paper presentado en *Latin American Studies Association* (Guadalajara) 17-19 de Abril.
- Llanos, Mariana 1998 “El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 38, N° 151, Octubre-Diciembre.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997 “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin 1999 *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina* (Buenos Aires: Grupo Editorial Temas).
- Murillo, Victoria 1994 “Union Responses to Economic Reform in Argentina: Organizational Autonomy and the Marketization of Corporatism”, paper presentado a APSA.
- Mustapic, Ana María 1993 “Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem”, en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* (Buenos Aires) N° 3, Invierno.
- Mustapic, Ana María 1996 *El Partido Justicialista. Perspectiva histórica sobre el desarrollo del partido. La estructura del partido* (Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella) Mimeo.
- Mustapic, Ana María 2000 “Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 39, N° 156, Enero-Marzo.
-

Mustapic, Ana y Natalia Ferretti 1994 “El veto presidencial”, mimeo, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Negretto, Gabriel 1998 “Constitution-Making and Institutional Design. The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994”, paper presentado en *Latin American Studies Association* (Chicago) Setiembre.

Novaro, Marcos 1998 “El gobierno y la competencia entre los partidos argentinos en los ‘90: una perspectiva comparada”, paper presentado en *Latin American Studies Association* (Chicago) 24-26 de Setiembre.

Novaro, Marcos y Vicente Palermo 1998 *Los caminos de la centroizquierda: dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza* (Buenos Aires: Losada).

O’Donnell, Guillermo 1992 “¿Democracia delegativa?”, en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) 2ª Serie, Año 17, N° 61, 5-19.

O’Donnell, Guillermo 1998 “Accountability horizontal”, en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* (Buenos Aires) N° 8, verano.

Orlansky, Dora 1994 “Crisis y transformación del Estado en Argentina”, en *Ciclos* (Buenos Aires) N°4, 4-27.

Palermo, Vicente 1995 *¡Sígueme! Las reformas estructurales como procesos políticos: el caso argentino, 1989-1993* (Madrid: Universidad Complutense de Madrid) Tesis de Doctorado.

Palermo, Vicente y Marcos Novaro 1996 *Política y poder en el gobierno de Menem* (Buenos Aires: Editorial Norma-Flacso).

Portantiero, Juan Carlos 2000 *El tiempo de la política* (Buenos Aires: Grupo Editorial Temas).

Serrafero, Mario 1992 *El presidencialismo en el sistema político argentino* (Madrid: Universidad Complutense-Instituto Universitario Ortega y Gasset) Tesis de Doctorado.

Serrafero, Mario 1997 *Reelección y sucesión presidencial* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano).

Smulovitz, Catalina 1995 “El Poder Judicial en la nueva democracia argentina. El trabajoso parto de un actor”, en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* (Buenos Aires) N° 2.

Smulovitz, Catalina 1997[a] “Ciudadanos, derechos y política”, en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* (Buenos Aires) N° 7, invierno.

Smulovitz, Catalina 1997[b] “The discovery of law. Political Consequences in the Argentine Case”, paper presentado en la conferencia *New Challenges for the Rule of Law: Lawyers, Internationalization, and the Social Construc* -

tion of Legal Rules (Santa Barbara: American Bar Foundation y CNRS, University of California) Septiembre.

Torre, Juan Carlos 1995 *El peronismo como solución y como problema* (Buenos Aires) Mimeo.

Notas

1 El peronismo fue gobierno en diecisiete de las veintidós provincias entre 1989 y 1991, y en catorce de las veintitrés (Tierra del Fuego comenzó a elegir autónomamente a sus autoridades) entre 1991 y 1995. A ellas debemos sumar las cinco gobernadas por partidos locales afines o aliados a nivel nacional al oficialismo (Corrientes, Chaco, Salta, Neuquén y Tierra del Fuego).

2 Durante esta etapa el Consejo Nacional actuó como un importante agente de disciplinamiento del partido, influyendo en la conformación de las listas de candidatos y forzando el apoyo a las políticas del gobierno nacional, entre otros instrumentos, a través de la distribución de recursos para las campañas y gastos sociales (los Aportes del Tesoro Nacional, ATN –asignados desde el Ministerio del Interior en forma discrecional a las provincias–, y los gastos reservados de la SIDE, se multiplicaron varias veces entre 1990 y 1995, llegando a los 300 y 200 millones de dólares anuales respectivamente) y mediante la intervención de los distritos díscolos o conflictivos (para mediados de 1993 ocho distritos del PJ estaban intervenidos por la conducción nacional: Córdoba, Catamarca, Tucumán, Jujuy, Tierra del Fuego, San Juan, Santiago del Estero y Corrientes).

3 Las administraciones provinciales recuperaron ampliamente los recursos perdidos entre 1988 y 1990 en términos de coparticipación en el quinquenio siguiente: entre 1990 y 1995 los fondos que les transfirió la Nación pasaron de 7.300 millones de dólares anuales a 15.100 millones, gracias a lo cual pudieron ampliar sus plantas de personal en ese período, no sólo para adecuarlas a la descentralización de los servicios de educación y salud, sino también para incorporar un número considerable de cargos en las áreas administrativas. Mientras la planta de la Administración Nacional descendió entre 1989 y 1994 de 870.000 a cerca de 200.000 cargos, en las provincias los funcionarios pasaron de poco más de 1.000.000 a cerca de 1.500.000. Las empresas de servicios, las cajas de jubilación y los bancos en manos de las provincias siguieron generando cuantiosos déficits y no sufrieron el rigor del ajuste ni iniciaron procesos significativos de privatización y racionalización hasta la crisis del “tequila” en 1995.

4 Al iniciarse la gestión menemista el sindicalismo se dividió en tres campos: los combativos, contrarios a las reformas de mercado, crearon centrales sindicales alternativas (CTA, que se alejó definitivamente del peronismo, y MTA, que mantuvo en relativa indefinición su alineamiento partidario), los negociadores duros (sector encarnado en la CGT-Azopardo y encabezado por Lorenzo Miguel) y los conciliadores o pro-reformas (grupo integrado por grandes sindicatos industriales y de servicios, que participaron de las privatizaciones, de la creación de administradoras de fondos de pensión y de otros negocios y “compensaciones” orientadas a garantizar su lealtad). Estos dos últimos se mantuvieron orgánicamente dentro del peronismo y participaron

de las disputas entre menemistas y anti-menemistas, ocasionalmente más cerca o más lejos del Ejecutivo, pero sin romper lanzas con él (Murillo, 1994; Palermo y Novaro, 1996).

5 Gibson y Calvo señalan que desde sus orígenes el peronismo articuló estas dos “sub-coaliciones”, expresando el carácter dual de la sociedad argentina. Ello dio por resultado una combinación de caudillos conservadores provinciales, con una fuerza “laborista” afirmada en las grandes ciudades. Ambas sub-coaliciones habrían sido redefinidas y rearticuladas en los noventa en los términos del nuevo reformismo y de un nuevo conservadurismo (al respecto, véase también Gibson, 1996). No compartimos la idea de estos autores, que conciben esta redefinición en términos de una subcoalicción reformista pro-mercado que gobierna y una subcoalicción periférica que aporta los votos, ya que la subcoalicción metropolitana no fue tan decidida y homogéneamente “pro-mercado” como tal interpretación supone, y la subcoalicción periférica influyó también fuertemente en el ritmo y orientación de las reformas y en sus resultados.

6 Mustapic y Ferretti (1994) contabilizan, entre la asunción de Menem y setiembre de 1993, treinta y ocho vetos parciales. Hasta agosto de 1994, momento en que juró la Constitución reformada, Menem dictó nada menos que 336 decretos de necesidad y urgencia (Ferreira Rubio y Goretti, 1996). Comparando esa cifra con los treinta y cinco emitidos en todos los gobiernos anteriores, se puede tener una idea de la concentración del poder y el desequilibrio institucional que se estaba produciendo. Al respecto, véase Botana (1995).

7 Ferreira Rubio y Goretti (1996) computan la respuesta del Congreso frente a decretos de necesidad y urgencia de los primeros años del gobierno de Menem: silencio, 90%; ratificación, 9%; derogación 1%.

8 Los decretos inmunes al silencio parlamentario son los que tienen un valor eminentemente transicional: su vigencia implica consecuencias inmediatas e irreversibles. Es el caso, por ejemplo, del Plan Bonex de 1990. Pero cuando se trata de producir cambios en conjuntos amplios de reglas, cuya efectividad depende de que sean fijadas en el largo plazo y como tales sean percibidas por los actores en juego, la no convalidación del Parlamento torna los decretos mucho menos eficaces. La flexibilización laboral, la reforma previsional o la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales son algunos de los proyectos afectados por el descubrimiento, compartido por ambos poderes, de la eficacia del silencio parlamentario. De allí que esas medidas debieron transitar la mucho más lenta e intrincada negociación que supone el tratamiento legislativo.

9 Sobre el papel del Congreso en las reformas laboral y previsional, véanse Palermo (1995), Etchemendy y Palermo (1998), y Alonso (1998), y en las privatizaciones, Llanos (1998). Es importante subrayar que en estas materias la obstrucción en el Congreso de las iniciativas del Ejecutivo suscitó en este

último una mayor disposición negociadora. Fue así, por ejemplo, que cerrando una etapa signada por los decretos y protestas, en diciembre de 1993 se abrió un período de dos años de reformas laborales negociadas entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresarias, y convalidadas legislativamente (Etchemendy y Palermo, 1998).

10 El partido radical retuvo sus tradicionales bastiones de Córdoba, Río Negro y Chubut, pero salvo en el caso de Catamarca, que arrebató al peronismo en alianza con grupos de centro-izquierda y fuerzas locales, no pudo beneficiarse de las crisis que el oficialismo sufrió en otros distritos, los que cayeron en manos de fuerzas provinciales aliadas al menemismo. En algunas provincias incluso la presencia del radicalismo se debilitó y terminó cediendo la primera minoría a terceras fuerzas.

11 Ha sido destacada por Torre la propensión del peronismo a comportarse como un sistema político en sí mismo. Más adelante volvemos sobre esa idea. Aquí solamente observamos que esa propensión conlleva el riesgo de una crisis institucional en caso de que las tensiones al interior de esa fuerza alcancen un nivel crítico. En esa situación es más probable que el “equilibrio” dé paso no a un desempeño legislativo de control y colaboración afirmado en una autonomía parlamentaria plena, si no a un bloqueo opositor del tipo registrado en Venezuela con Carlos Andrés Pérez a partir de 1989.

12 En el caso de la discusión en el Senado durante 1994 de los ascensos de los capitanes de la marina de guerra Pernías y Rolón, acusados de haber participado en la represión ilegal en los setenta –que alcanzó una gran repercusión pública y fue el punto de partida de los “arrepentimientos” públicos de otros militares, y de las “autocríticas” de los jefes de las tres armas difundidas en 1995– tuvo un rol fundamental el acuerdo previo de los partidos de hacer públicos los debates sobre pliegos de ascensos. La discusión de la Ley de Procreación Responsable, a fines de ese año, que alcanzó también importante repercusión, se originó en el acuerdo entre legisladores de las bancadas del Frepaso, la UCR y el peronismo en torno a un proyecto compartido. Más recientemente se han dado situaciones similares en torno a las investigaciones parlamentarias de casos de corrupción y organizaciones mafiosas, y en el tratamiento del problema de la desocupación.

13 En la reforma de 1994 no se respetó la fórmula canónica del *ballottage*: en lugar de establecer un piso del 50% para que el vencedor surja de la primera vuelta, se fijó el 45%, o 40% con más de 10% de diferencia con el segundo candidato.

14 Cabe reiterar que estos aspectos potencialmente positivos son consecuencia de la necesidad del gobierno de negociar la reforma con la oposición, y no estaban en sus planes iniciales.

15 Hasta entonces los decretos y vetos parciales tenían sólo validez consuetudinaria, otorgada por la Corte Suprema sin demasiadas precisiones, y no estaba claro su status constitucional. La reforma los autoriza en determinados asuntos y establece procedimientos parlamentarios para que adquieran valor de ley. De todos modos, estas especificaciones deberían ser más claras. En el artículo 99 se los autoriza únicamente “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos”. En ese marco, los decretos de necesidad y urgencia serán sometidos, dentro de plazos perentorios, a consideración de una Comisión Bicameral Permanente que elevará su despacho a los plenarios de ambas Cámaras. De no ser ratificados los decretos perderían validez automáticamente. El artículo 76 prohíbe la delegación legislativa “salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”.

16 Desde la reforma, como muestran Ferreira Rubio y Goretti (1996), el uso de los decretos decreció notablemente respecto del período inmediato anterior: Menem dictó sólo doce de estas medidas en 1995 y 1996. Sin embargo, ello no puede atribuirse a un mayor control institucional. De hecho, cuando el presidente resolvió la privatización de los aeropuertos por medio de un decreto, y éste fue objetado judicialmente por la oposición, la Corte Suprema de Justicia emitió una acordada muy cuestionada según la cual “no era atribución de los tribunales opinar sobre la constitucionalidad de actos del Ejecutivo”. En suma, dado que el Parlamento aún no los regula, nadie lo hace (véase Cheresky, 1999).

17 Tras descentralizar el gasto en educación y salud a las provincias, ordenar los compromisos externos y absorber la mayor parte de la carga previsional –descontando las partidas de defensa y seguridad, difícilmente ajustables– al Estado Nacional le restaban 5.000 millones de dólares anuales sobre los que hacer un ahorro, lo que limitaba, *a priori*, los resultados esperables de medidas de este tipo.

18 Colin Campbell se ha referido extensamente a la importancia que adquirió esta tarea en los países anglosajones para los gobiernos que encararon la “salida” del programa neoliberal de reformas estructurales (Campbell, 1998).

19 Poco después de concluir la primera etapa de ajuste, los gastos en personal y el número de reparticiones de la Administración Nacional volvieron a crecer hasta niveles semejantes a los iniciales: las Secretarías, que antes de la reforma eran 51 y bajaron a 38, volvieron luego a subir a 47; las Subsecretarías pasaron de 120 a 88, para luego subir de nuevo a 100. Las áreas que más eficazmente neutralizaron el impacto de la racionalización fueron la Presi-

dencia y el Ministerio de Interior, repitiéndose el patrón ya observado en la primera reforma del Estado: reducción de la responsabilidad del Estado nacional en las políticas sociales e inflación de los roles político-partidarios (Orlansky, 1994; Ghío y Etchemendy, 1997).

20 En esta actitud de Menem podía verse tanto el intento efectivo de obtener el apoyo del partido para habilitar una nueva reelección, como el de postergar lo más posible la confirmación de su sucesor, para evitar el vaciamiento prematuro del poder presidencial que resultaría de ello (síndrome del *lame duck*).

21 Como ya comentamos en un trabajo reciente, Torre (1995) señala que al actuar el peronismo como “oficialismo y oposición al mismo tiempo” se debilita la competencia entre partidos y el compromiso del peronismo con la gestión de gobierno. Aquí sostenemos una visión distinta, en la convicción de que, a medida que el sistema de partidos y el régimen político se estabilizan, existe un margen más acotado para que el peronismo ocupe el conjunto del escenario político con su “abanico populista”. Asimismo, sus luchas internas pierden el tradicional rasgo movimientista para asumir un carácter más típicamente partidista.

22 La Alianza se pronunció en contra de cualquier intento de manipular la Constitución, respaldada por sondeos de opinión que mostraron, desde el año anterior y a todo lo largo de 1998, más de un 80% de rechazo a la re-reelección y a la candidatura de Menem. Por otro lado, las opiniones empresariales se dividieron entre los apoyos tibios al presidente (“si la Constitución lo permitiera sería un buen candidato”), el silencio y los rechazos más o menos contundentes, mientras en la embajada norteamericana se optó por una reserva que contenía cierta dosis de preocupación. A diferencia de lo sucedido en 1993 y 1994 –cuando el temor a una recaída inflacionaria o al retroceso en el plan de reformas jugaron a favor de Menem– ahora la posibilidad de que Duhalde o un candidato de la Alianza llegara al gobierno no generaba alarma. Pero sí en cambio lo hacía la perspectiva de un conflicto de poderes y una aguda crisis institucional generados por el conato re-reeleccionista.

23 En 1995 el Frepaso obtuvo resultados muy desiguales según los distritos, repitiendo en alguna medida las abrumadoras diferencias registradas en 1994 por el Frente Grande: se impuso en Capital Federal y ocupó el segundo lugar en dos provincias importantes como Buenos Aires y Santa Fe, pero quedó relegado a un lejano tercer lugar en la mayor parte de los distritos del interior.