



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesis de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencia Política**

Sistema presidencialista y gobierno de coalición

Nº 7

María Beatriz García Casatti

Departamento de Investigación
Octubre 2001

Agradecimientos

Agradezco a mi tutor, el Lic. Néstor Legnani, por su dedicación, sus comentarios, y por ser una fuente inagotable de ideas y propuestas.

A la Lic. Mercedes Kerz, por su disposición y por sus consejos.

Al Lic. Mario R. Maurich, por escucharme, y por brindarse a colaborar. Por sus sugerencias con respecto a la bibliografía (y por sus libros!)

Al Profesor Mario Serrafiero, por la inspiración que me brindaron sus clases.

A mi familia. Sinceramente les debo todo. Nunca me abandonaron, me tuvieron fe desde la distancia, y acompañaron cada momento de mi carrera, con su ánimo inagotable pese a las adversidades.

Buenos Aires, julio de 2001.

Resumen

El presente trabajo es un estudio descriptivo y exploratorio acerca del "cómo" de la coexistencia de una coalición de partidos y el sistema presidencialista de gobierno, a partir del trabajo de investigación referido a coaliciones y sistema presidencialista en América del Sur, realizado por la politóloga boliviana Ivana Grace Deheza, y del trabajo de Mario Serrafiero con respecto a los vicepresidentes. Las categorías teóricas sugeridas por ambos autores serán aplicadas a un análisis de caso: la Alianza UCR – FrePaSo, abarcando desde sus momentos fundacionales hasta su primer año de gestión en el gobierno.

Las distintas secciones tendrán como propósito principal descubrir la mecánica de una coalición de partidos una vez que llega al gobierno. Se intentará descubrir si la coalición UCR – FrePaSo es una coalición electoral o una coalición de gobierno. Se revisarán las principales propuestas teóricas desde la Ciencia Política que refieren al tema. Debemos resaltar que muy pocos trabajos se han dedicado al estudio específico de las coaliciones en el marco del sistema presidencialista; ello ha sido más frecuente en el caso de sistemas parlamentaristas de gobierno.

Posteriormente, se describirán ciertos acontecimientos del primer año de gestión aliancista que exponen cuestiones relevantes para basar el análisis. Finalmente, se recurrirá a una propuesta como la que ofrece Mario Serrafiero, para evaluar si la coalición UCR - FrePaSo ha logrado desarrollar aquellas condiciones que convierten a una coalición electoral "en una coalición de gobierno relativamente estable". Ello, bajo las posibilidades y los condicionamientos que ofrece el presidencialismo.

Palabras clave:

- Coalición electoral / de gobierno
- Sistema presidencialista
- Gobierno unificado / dividido
- Gobierno
- Oposición
- Institucionalización

Contenidos

Introducción	9
1. Marco teórico.....	14
1.1 - el presidencialismo según el diseño constitucional de 1994	16
1.2 – coaliciones	16
1.3 – la propuesta de grace deheza para estudiar a los gobiernos de coalición	17
1.4 - las relaciones ejecutivo –legislativo	18
1.5 - teorías de coalición	20
1.6 - la oposición	21
2. La Alianza, desde su surgimiento hasta las elecciones presidenciales de 1999	21
2.1 - la oposición al menemismo. El ‘nuevo progresismo’	21
2.2 - la transversalidad. Nuevas coaliciones	22
2.3 - el pacto de olivos. La situación de la unión cívica radical.	23
2.4 - el frente grande. La creación del frepaso	24
2.5 - las elecciones de 1995	24
2.6 - los movimientos de y dentro de la oposición	26
2.7 - el camino hacia la alianza.los acercamientos ucr- frepaso	26
2.8 - el surgimiento de la alianza.....	27
2.9 - las elecciones de renovación parlamentaria del 26 de octubre de 1997	28
2.10 - las internas abiertas de 1998	28
2.11 - las elecciones presidenciales de 1999	29
2.12 - la alianza y los preparativos para la asunción. El armado del gabinete	30
2.13 - las primeras dificultades	32
3. Aplicación de categorías teóricas al análisis de acontecimientos del primer año de gestión de la Alianza UCR - FrePaSo.....	32
3.1 - coaliciones: análisis.	32
3.2 - relaciones presidente – congreso. Gobierno unificado – dividido.	36
3.3 - el cambio ‘en el gobierno’. La ley de reforma laboral y el ‘escándalo del senado’.	
La renuncia del vicepresidente Álvarez	38
3.3.1 - La renuncia del vicepresidente:	41
3.3.2 - Las especificaciones constitucionales:	41
4. Conclusiones	43
5. Referencias bibliográficas:	47

Introducción

Desde los '90, América Latina experimenta el fenómeno de la formación de alianzas electorales y de gobierno (Nolte, 1999; Serrafiero, 1999). Éstas podrían inaugurar una tendencia a cambiar la tónica de los modelos presidencialistas predominantes en la región¹. Si en los años ochenta el debate institucional y politológico giró mayoritariamente en torno a la institucionalidad naciente, y a su contribución a la instauración y progresiva consolidación democrática, en los noventa el debate se desplaza hacia la calidad institucional, y al perfeccionamiento, o *adecuación funcional*, de las instituciones estrenadas tras la transición (Nohlen- Fernández, 1998).

"La realidad política latinoamericana muestra un declive en la preocupación por el cambio de las instituciones de gobierno y un reforzamiento político e institucional del sistema político presidencial"... "El tema de este final de siglo no es el cuestionamiento del presidencialismo sino la calidad de su gestión o desempeño para enfrentar la gobernabilidad democrática" (Nohlen – Fernández, 1998).

Tras la lectura de un trabajo como el de Grace Deheza (Deheza, 1998), referido a **gobiernos de coalición en sistema presidencial**, surge la inquietud de estudiar cómo se resuelve la coexistencia entre el sistema presidencialista argentino y una coalición en el gobierno : la 'Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación', que nuclea a los partidos Unión Cívica Radical (UCR) y a la confederación Frente por un País Solidario (FrePaSo). El presente trabajo² intentará realizar un estudio descriptivo – exploratorio de la Alianza UCR –FrePaSo en Argentina, adoptando como periodo de análisis el primer año de su gestión gubernamental. Intentaremos combinar herramientas teóricas y datos empíricos, obtenidos a través de fuentes secundarias. Describiremos el escenario político previo al nacimiento de la Alianza, junto con los principales acontecimientos que marcaron el acercamiento de los partidos que la integran. Exploraremos momentos clave del primer año de gestión aliancista que nos permitan dilucidar cuestiones referentes a su entidad.

El escenario latinoamericano

América Latina experimenta en el siglo XXI innumerables desafíos. Por un lado, la focalización en issues económicos ha llevado a ver a la política con la gestión, como una manifestación meramente administrativa y productora de outputs, y a perder de vista a la integración social en tanto su fin último. Las instituciones difícilmente llegan a ser vistas ajenas al personalismo. La democracia se presenta como marco de competencia, a veces como procedimiento de selección de un caudillo, y un grupo de tecnócratas que se mueven con criterios propios del business administration, del marketing político, y algunos matices populistas : promesas, declaración de intenciones 'en pro de lo nacional', y acciones que reflejan 'lo que se tenía que hacer' frente a la presión de centros financieros y de crédito internacionales (IFIs), centros de poder supranacionales, e incluso Estados más favorecidos en la repartición de poder global. Se trata de imperativos de la modernización del nuevo siglo.

A fines de los '90 experimentamos un contexto de desigualdad estructural mundial, junto con la dualización de las sociedades nacionales latinoamericanas, derivado de la integración selectiva de ciertos grupos sociales y una inclusión creciente de otros, sumado al aumento del desempleo y de la pobreza. Aquellas recetas de "puro mercado", y de "Estado mínimo", dejan lugar a un llamado a la reaparición del Estado en un mundo globalizado. Incluso los informes del Banco Mundial subrayarán la necesidad de un Estado más activo, de la reactivación de la sociedad civil y del Tercer Sector. Se difunde una nueva retórica 'sociocéntrica' y se redefinen los objetivos del desarrollo. Si en pleno auge de las reformas neoliberales se priorizaba el crecimiento y la estabilidad, hoy se pone el acento en la calidad del desarrollo, la calidad institucional; las llamadas 'reformas de Segunda Generación', que se vinculan al logro de mayor transparencia, control de la corrupción, y seguridad jurídica.

En dicho escenario, la constitución de coaliciones se alza como una 'megatendencia' en la política latinoamericana, bajo el marco que le ofrecen los sistemas presidencialistas. No se trataría sólo de alianzas pre- electorales, sino que en vario casos se busca ir hacia modos de cooperación más institucionalizados. La coyuntura política de muchos países latinoamericanos, sumada al balance del cálculo político de los partidos, ha estimulado este 'cambio cualitativo' de la política, de la mano de las coaliciones. Otros factores

¹ Ver, entre otros, los artículos de Portantiero, J., "Coaliciones: ¿el futuro de la política?", en Clarín, 16.8.99, Sección Tribuna Abierta; Nolte, D., "Alianzas electorales y coaliciones de gobierno como símbolos del cambio político en América Latina", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, nro.3, diciembre de 1999; Deheza, G., "Gobiernos de coalición en sistema presidencial: América del Sur", en Nohlen, D. y Fernández, M. (eds.), "El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina", Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

² Este trabajo tiene origen, y halla muchos de sus argumentos y reflexiones, en exposiciones teóricas y debates originados en el ámbito de diferentes cátedras, correspondientes a cuarto año de la Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de Belgrano.

que incentivan el formato coaligado son una relativa despolarización de la política, vinculada principalmente a la asimilación de posiciones de política económica en el marco de la globalización, la progresiva extinción del electorado cautivo, y la volatilidad electoral (Nolte, 1999:15). Sin embargo, muchos estudios se mostrarían escépticos al cotejar la combinación de las coaliciones con el presidencialismo.

La influencia del presidencialismo es considerable en lo que respecta a la continuidad de la forma de gobierno democrática en América Latina (Nohlen –Fernández, 1998:9) :

“el desarrollo renovador en el ejercicio del gobierno presidencial, en el modo de gobernar, en el proceso político entendido como interrelación de instituciones, valores, procedimientos, comportamientos y eficacia política” ... “el presidencialismo no es rígido y permite adecuaciones a sus actuales y futuras funciones”.

Argentina adopta su diseño presidencialista a mediados del siglo XIX. La generación del '37 en Argentina sería, según José Luis Romero, la exponente del ‘pensamiento conciliador’, la cual se planteó la forma y el futuro de la organización nacional argentina (Romero, 1969). Entre sus integrantes, es Juan Bautista Alberdi quien se destaca como ‘el principal padre fundador de la Constitución argentina’ (Rivarola, 1908, en Etchemendy, 1998: 170) sobre todo a través de su obra “*Bases y punto de partida para la organización nacional*”. Alberdi afirmaba que los países de Latinoamérica necesitan ‘reyes con el nombre de presidentes’ (*Bases...*, pág. 47), aludiendo a un dicho atribuido a Bolívar. Los principales problemas que enfrentaba la construcción de la república eran la anarquía y la sedición (Etchemendy, 1998: 180). Un Poder Ejecutivo fuerte, dotado de herramientas como la intervención federal y el estado de sitio, serían instancias de control y de disciplinamiento. Este sistema presidencialista es retomado al diseñar el armado institucional de reinauguración de la democracia en 1983. Una década más tarde, en los debates en miras a la reforma constitucional de 1994, el presidencialismo entraba una vez más en escena³.

En lo que respecta a los partidos políticos, tras una década de menemismo en el poder, autores como Novaro (1999:116) advertían acerca de “*un sistema de partidos peligrosamente desbalanceado, proclive a generar una fuerza hegemónica*”. El surgimiento, en 1997, desde la oposición (política e institucional), de un ‘experimento novedoso’ como la Alianza, resurgió las hipótesis optimistas con respecto a la ‘salud’ del régimen democrático, con respecto a la alternancia en el poder. También se hacía alusión a la viabilidad de una alternativa al modelo neoliberal ortodoxo.

Este trabajo se centrará en la dinámica que se origina tras la combinación del modelo presidencialista con una coalición de partidos. Se trata, en palabras de sus fundadores, de una “*alianza explícita*” de partidos⁴. Y ello da origen a una experiencia inédita en la Argentina. Nuestro país pasó por diversas situaciones de llegada al poder de un partido, con el apoyo de diferentes coaliciones o grupos. El historiador Luis Alberto Romero⁵ señala como antecedente histórico de la Alianza a la ‘Concordancia’⁶ de 1931, encabezada por el general Justo, que encarna el precedente de una fórmula presidencial resultante de alianzas entre partidos. La Alianza sería, según Romero, un caso diferente al de los ‘frentes’, “*que desde 1973 organiza el Partido Justicialista, con otros partidos de escasa entidad*”.

La Alianza nació bajo un impulso ‘regeneracionista’. Dilucidó las cuestiones clave para confrontar con el menemismo y el modelo político, económico y cultural que éste había construido y consolidado tras diez años de gobierno. Así, se mostró en el escenario político argentino como la opción más viable para poner fin a un modelo que mostraba ya las grietas de su ‘agotamiento programático’⁷. Así como Alfonsín fue el contraste necesario frente al autoritarismo, y Menem la contracara de la ineficiencia económica, la Alianza aspira a contrapesar con transparencia el agobio de la corrupción menemista.

Además, la Alianza UCR – FrePaSo parecía inaugurar una relación presidente –vicepresidente novedosa. Se observaba la posibilidad de contar con un gobierno basado en una alianza política, en el cual el vicepresidente – como cabeza de una de las partes – haría algo más que “*tocar la campanilla*”, según aquella frase de Sarmiento. Y una vez más se destaca la Concordancia de 1931. Ésta, según el historiador Luis Alberto Romero, combinó a un Justo que “en su fuero íntimo era radical”, con un conservador como Julio Roca en la vicepresidencia, resultando en una “*complementación admirable*”. Por su parte, la fórmula Ortiz –Castillo se planteó de modo similar, pero tuvo un mal sino de entrada; “*Ortiz era declaradamente radical... menos hábil que Justo, no podía asegurar el apoyo del Ejército, y además estaba enfermo. Castillo pertenecía al tipo de vicepresidentes conspiradores...*”⁸. En la opinión del historiador, Justo se haría cargo de toda

³ Pero, en dicha instancia, la concentración de poder en manos del Ejecutivo se había tornado un factor preocupante. La reforma constitucional de 1994 tuvo en cuenta la cuestión, intentando crear mecanismos para ‘atenuar el presidencialismo’. Sin embargo, se ha enriquecido el poder del Ejecutivo, sobre todo el reglamentario, a través de la inclusión en el texto constitucional de los decretos de necesidad y urgencia.

⁴ Ver reportaje a Raúl Alfonsín y Carlos Álvarez, en nota “*Las patas de la Alianza*”, Suplemento Zona, Diario Clarín, 28.06.98.

⁵ Ver nota “*Por quién doblan las campanillas*”, de Luis Alberto Romero (historiador), Suplemento Zona, Clarín, 7.11.99.

⁶ La Concordancia reunía a los socialistas independientes, los radicales antipersonalistas y a los diversos partidos conservadores. Además, Justo buscó apoyo en el Ejército y en otros grupos ‘independientes’. Ver Floria – García Belsunce (1994)

⁷ Ver, entre otros, García Delgado (1998).

⁸ Romero, L., op.cit..

la tradición presidencialista y hasta caudillista de la Argentina. Por su parte, la Alianza UCR- FrePaSo llega al poder con un presidente que se presenta como el anticaudillo. Los dos partidos que la Alianza conjuga tienen distinto peso; deberán mantener el equilibrio y superar los internismos, frente a lo cual el vicepresidente podría ser una pieza clave⁹.

Esta experiencia innovadora en la política argentina también refiere, implícitamente, a la construcción y desarrollo institucional, al camino hacia la 'madurez democrática'. Cuando se conformaba, en 1997, la coalición encontró un discurso a tono con la época. La ofensiva re-reeleccionista lanzada por Carlos Menem era vista como un avasallamiento a las instituciones republicanas y a los valores democráticos, que se suponían en avance. Además, el tipo de problemas de la Argentina no es el mismo que se presentó a Alfonsín o a Menem. Fenómenos como la creciente fragmentación social, el avance de grandes grupos económicos, la corrupción, una policía desquiciada, el desempleo y la exclusión social, se han tornado crónicos.

Durante diez años de menemismo, la deuda externa creció de 47.000 millones a 140.000 millones; las reservas del Banco Central aumentaron de 500 millones a 25.800 millones; la producción de autos subió de 90.000 unidades a 350.000; los depósitos bancarios treparon de 6.000 millones a 80.000. Pero en ese mismo periodo, la desocupación alcanzó el 14,5 % (casi el doble de la que dejó Alfonsín en su retiro anticipado). Las denuncias sobre corrupción se multiplicaban. Estos indicadores a nivel nacional coinciden con las tendencias identificadas a nivel global, consecuencias de la ideología neoliberal y la implementación de políticas inspiradas en el 'Consenso de Washington'. Además se destaca una progresiva apatía de los ciudadanos frente a la política, un descrédito generalizado de éstos con respecto a la clase política y su idoneidad, acompañando una tendencia mundial de debilitamiento de las identidades partidarias, y una creciente 'mediatización' de la política¹⁰. Se resalta el declinante compromiso líderes –electores y viceversa, vínculo que se torna cada vez más instrumental. La motivación ideológica va dejando lugar a consideraciones de cálculo estratégico e impresiones mediáticas. Obtiene cada vez mayor legitimación la figura del partido como 'maquinaria electoral', para recolectar votos en tiempo de elecciones, con lo cual también se enfatiza la tendencia a la 'cartelización' de la política, al interés de los políticos por preservar e incrementar privilegios adquiridos, lo cual favorece a la declinación de la participación popular en política, ya que los ciudadanos comienzan a visualizar a la clase política como 'divorciada' de la meta última de la política (el bien común) y cada vez más allegada un coto cerrado en intereses personalistas o de camarillas.

Uno de los modos posibles de canalización de este fenómeno resultó ser la *personalización* de la política, fenómenos como el neo- decisionismo (Bosoer,1999), el 'neopopulismo' (Novaro,1995), caudillismo, mesianismo, y el llamado 'casuismo actitudinal' (Palermo,1997). Mientras que el menemismo había instalado el 'casuismo actitudinal' como modo recurrente de acción política, el surgimiento de alianzas y coaliciones era vinculado a la aparición de la posmodernidad en política¹¹.

La Alianza parece enfrentar una contradicción de origen: *"a partir del triunfo electoral de 1997, la Alianza nos ha ofrecido un espectáculo poco edificante. Las rencillas entre sus elementos componentes y en el interior de cada uno de ellos le han impedido presentarse como una alternativa política clara y definida frente al país"... "es esencial que cuanto antes definan su método de elección de candidatos y que, una vez que éstos han sido elegidos, la lucha en torno a un programa unificado prevalezca sobre los inevitables resentimientos que esa elección habrá de generar"*¹². Los distintos afluentes de centroizquierda que convergen en el Frepaso - presuntos abanderados de la nueva política progresista – se aliaron con una estructura que eligió como candidato a un hombre que proviene de la Línea Nacional balbinista, de fuerte tradición conservadora. Un acontecimiento como la renuncia del vicepresidente, tras el escándalo del Senado, expuso la ya insinuada puja de distintos proyectos de país, junto con la propensión a hacer uso de formas de hacer política diferentes, por parte de ambos líderes. No debe dejarse de lado el factor de la difícil convivencia entre liderazgos personales.

⁹ Sobre la posible incidencia del vicepresidente en el armado de coaliciones en el sistema presidencialista, ver Serrafiero (1999: 269-271).

¹⁰ Identificada, entre otros, por Von Beyme (1996).

¹¹ "Posmodernidad en política": se trata de una tendencia señalada inicialmente por autores europeos. Luego aparecería en periódicos argentinos (23-08-98 *La Nación*, *Enfoques: "Coalición, la única fórmula. La posmodernidad llegó a la política"*), haciendo alusión a ciertas "adaptaciones" que podría estar experimentando la política, y los partidos. Carlos Pérez Llana se refería a las coaliciones como un requisito de la política de fines de siglo. El surgimiento de la Alianza se producía en 1997, y presagiaba un cambio cualitativo en la política argentina de los últimos tiempos, fenómeno ampliamente influido por tendencias hacia las coaliciones en política en varios países del mundo. Dentro de este "Postmodern Party State" (como lo llama Von Beyme, por ejemplo) se configuran partidos menos ideologizados y más pragmáticos, más enfocados a valores y demandas post-materialistas, como, por ejemplo, aquellas que hacen referencia a la calidad de vida, a la ecología, a la performance gerencial del sistema político - institucional ("administración de lo público"), a accountability horizontal, a una mayor transparencia, entre otras cuestiones.

¹² Laclau, E., *"Una coalición que busca su destino"*, en Clarín 29.07.98, Sección Opinión.

La Alianza, el presidencialismo y la gobernabilidad

La experiencia aliancista en Argentina inaugura una etapa signada por la desconcentración del poder político en múltiples fuerzas, lo que exige a la Alianza y a la oposición más diálogo y mayores responsabilidades.

Según el politólogo Juan Carlos Portantiero¹³, las elecciones de 1999 generan un equilibrio político complejo; *"Asistimos a la instalación de una república orientada hacia el centro ideológico con una fuerte legitimación, casi plebiscitaria, en la presidencia, y una neta fragmentación plural en los poderes institucionales y fácticos"*. Sabemos que la mayoría de las provincias están en manos de la oposición (es la situación de las tres más importantes); el Senado también se halla controlado por ésta. Además, al asumir, la Alianza contaba con una precaria mayoría en Diputados (ésta se fue erosionando con el devenir de los acontecimientos, y con la partida de miembros de algunas de las fuerzas políticas nucleadas en la coalición). La Justicia y el sindicalismo serían otros elementos de la coyuntura a tener en cuenta para el análisis del mapa del poder aliancista, y para considerar las implicancias sobre la gobernabilidad.

La conformación político institucional resultante invita a entender a la gobernabilidad más allá que como la capacidad de implementar políticas públicas. La Alianza asumió una gran responsabilidad, ética y política. No sólo deberá enfrentarse con el cuadro adverso que deja una economía globalizada, una sociedad devastada y desanimada, corrupción e impunidad. También deberá superar los desafíos que surgen de su propia existencia, sobre todo referidos al equilibrio interno de esta unión de fuerzas políticas. Y, por otro lado, la posibilidad que el vicepresidente tenga para cumplir un rol activo en la formación y gestación de políticas. Según Portantiero¹⁴, el presidente deberá mostrar la prudencia necesaria para desoír voces que surjan de sus propias filas en favor de una hegemonía que no se corresponde con la voluntad general.

Aquí entra en escena **el presidencialismo**. Es de esperar que, en un país con una tradición marcadamente presidencialista, la llegada al poder de una coalición de partidos podría mutar hacia la subordinación de uno de los socios. Por otro lado, la configuración institucional también señala dificultades en el ámbito de la relación entre poderes, sobre todo Ejecutivo y Legislativo. Recordemos que uno de los riesgos a los cuales el sistema presidencialista se ve expuesto es a la posibilidad de un 'deadlock', de trabazón institucional, de parálisis gubernamental. Además, el sistema presidencialista no ofrece incentivos para mantener unida a la coalición.

En síntesis, la cuestión parecería converger en un problema de institucionalización de nuevas prácticas, en la creación de mecanismos y de reglas que regulen conductas; en las actitudes de los actores frente a las instituciones ya existentes, y frente a los vacíos normativos. Se debe atender específicamente a la configuración del mapa de poder, al examen de los recursos propios de los actores, y a la dinámica política que se genera. Ello nos sugiere más preguntas que respuestas, y con ello nuevas líneas de indagación teórica en un terreno cuasi indefinido en realidades tan sui generis como la nuestra.

Las preguntas de investigación

Las preguntas señaladas a continuación intentarán dilucidar cuestiones inherentes a la coexistencia entre el sistema presidencialista vigente en nuestro país y una coalición de partidos en el gobierno.

- † ¿Podemos sostener que la Alianza UCR –FrePaSo es una coalición de gobierno? ¿O se trata de una coalición electoral? (recordemos que el presente estudio abarca solamente su primer año de gestión, y sus momentos fundacionales).
- † ¿Qué factores, además del sistema presidencialista, deberían ser considerados para el análisis de los movimientos de los actores que conforman la coalición?
- † ¿Es dicho sistema incompatible con un gobierno de coalición?
- † ¿Cómo se lleva a cabo la relación partidos coaligados – presidente?
- † ¿Coadyuva el vicepresidente al gobierno de coalición y a la puesta en práctica de políticas públicas?
- † ¿Ha desarrollado la Alianza mecanismos formales o ad hoc de resolución de conflictos (como, por ejemplo, el ocurrido al abandonar su cargo el vicepresidente Álvarez)?

Definición de términos

Entiendo como **forma presidencialista de gobierno** aquella en la cual¹⁵ :

- † la cabeza del Ejecutivo es elegida por el voto popular directo (o indirectamente, por Colegio Electoral) independientemente del Poder Legislativo.

¹³ Portantiero, J., "Un nuevo equilibrio de poder", en Clarín, sección Opinión, 27 de octubre de 1999.

¹⁴ Portantiero, J., op. cit.

¹⁵ Me baso en la distinción propuesta por Mainwaring (1997).

- ‡ el presidente es elegido por un periodo de tiempo preestablecido, no puede ser obligado a renunciar por un voto de desconfianza de la legislatura; no es formalmente responsable ante el Congreso.

Las principales diferencias con el sistema parlamentarista son :

SISTEMA PRESIDENCIALISTA	SISTEMA PARLAMENTARISTA
El gabinete rinde cuentas al Presidente.	El gabinete rinde cuentas ante la mayoría parlamentaria.
El presidente es electo por el voto popular.	En los casos que existe la figura del presidente (Jefe de Estado), éste no es elegido por el voto popular, y tiene carácter ceremonial.
Su mandato tiene un término fijo y no puede disolver la legislatura.	El Parlamento puede ser disuelto antes de que se termine su mandato.
El presidente tiene poder de veto; existen otras instancias legislativas que pueden vetar en el proceso de policy making.	No hay poder de veto más que el del Parlamento.

FUENTE: elaboración propia.

Coalición electoral y coalición de gobierno: la coalición electoral supone un acercamiento estratégico conformado con miras a obtener la victoria en una elección. Pueden no existir compromisos posteriores, o sea, los partidos se desvinculan una vez lograda la meta propuesta: la victoria en las elecciones. La coalición de gobierno supone el acercamiento entre partidos, en tanto coalición electoral, pero va más lejos que ésta. Los partidos se comprometen expresamente, presentan un programa unificado, y se comprometen a actuar conjuntamente en base a los objetivos comunes consignados en dicho programa. Además, los cargos ejecutivos y las bancas en el parlamento son repartidas entre los partidos integrantes de la coalición. Es de suponer que ésta desarrollará mecanismos de resolución de cuestiones internas y de distribución de cuotas de poder.

Entiendo como "**gobierno de coalición**" a aquel gobierno que, de acuerdo a la composición partidista, cuenta con más de un partido político en su composición (Deheza, 1999)¹⁶.

Con respecto a los términos en que se plantea este trabajo, no serán considerados como **gobiernos de coalición**, los correspondientes a las siguientes situaciones¹⁷:

- ‡ *gobiernos de cooptación*: los partidos participantes no están comprometidos con el gobierno
- ‡ *coaliciones sueltas*: incluyen a partidos que tienen ministros en el gobierno, y también a ministros de partidos no involucrados o independientes (Nolte, 1999)
- ‡ *coalición en términos de apoyo partidario*: se trata de los *supporting parties*, partidos que apoyan al gobierno desde el Congreso (Deheza 1999:153)
- ‡ *coaliciones sociales*: según Serrafiero (1999) se trata de apoyo de grupos, sectores o clases.

Estructura del trabajo

El presente trabajo se estructurará en torno a las siguientes secciones:

- ‡ Marco teórico: aquí describimos el estado del arte del tema en cuestión. Dentro de los enfoques teóricos, se considerarán, entre otros: teorías de coalición; reflexiones teóricas acerca del presidencialismo; relaciones Ejecutivo – Legislativo; relaciones gobierno – oposición.
- ‡ La Alianza, desde su surgimiento hasta las elecciones presidenciales de 1999: se trata de un seguimiento descriptivo que cita todos aquellos acontecimientos clave, vinculados a los factores que posibilitaron el experimento aliancista, su gestación, sus componentes, la construcción del discurso y de la propues-

¹⁶ El Diccionario de la Real Academia Española define como "**Coalición**" (*que proviene del latín *coalitium*, y es el supino de *coalescere*: reunirse, juntarse*) a una confederación, una liga, una unión. Una coalición de partidos merece diferenciarse de un frente. Un **frente** es "una coalición de fuerzas distintas con una dirección común para fines sociales o políticos". Por último, una **alianza**, según el Diccionario de la Real Academia Española, es "un pacto o convención". Es "la acción de aliarse dos o más naciones, gobiernos o personas". Es también "la unión de cosas que concurren a un mismo fin".

¹⁷ Señaladas por Nolte (1999).

ta programática. Las elecciones presidenciales de 1995, las legislativas de 1997, y las presidenciales de 1999. La Alianza una vez en el poder; la conformación del Congreso; las fuerzas partidarias en las provincias. La situación intra-coalición.

- † Aplicación de categorías teóricas al análisis de acontecimientos del primer año de gestión de la Alianza UCR – FrePaSo: pretendemos aquí complementar con datos (provenientes de fuentes secundarias), los elementos de análisis sugeridos por diferentes autores, que refieren al ‘estado del arte’ de la cuestión que aquí nos inquieta: la coexistencia entre el sistema presidencialista y una coalición de partidos.
- † Conclusiones tentativas.

1. Marco Teórico

La llegada al poder de una coalición de partidos es una experiencia novedosa para la política argentina. La reflexión acerca de la coexistencia entre un gobierno de coalición y un sistema presidencialista de gobierno constituye el tema central de este trabajo. Los datos aquí volcados corresponden al caso argentino; se trata del primer año de gestión gubernamental de la Alianza UCR- FrePaSo.

Una coyuntura de recesión económica y de apatía de la ciudadanía frente a la política (y el consiguiente descrédito de la clase política) enmarca a las elecciones presidenciales de 1999. El modelo menemista mostraba sus límites, por los altos niveles de corrupción existentes, y por el agotamiento programático del neoliberalismo a ultranza, entre otras causas. Las relaciones Ejecutivo - Legislativo se veían desbalanceadas, a favor del primero de estos poderes. La presidencia menemista se caracterizó por su particular modelo de gestión¹⁸.

La Alianza se presenta a las elecciones presidenciales de 1999 como una alternativa política y ética. Se propone lograr una captación transversal del electorado. El llamado ‘voto cautivo’ desaparecía progresivamente de los cálculos de los partidos tradicionales como la UCR y el PJ. En las elecciones presidenciales de 1995, la UCR obtuvo menos del 20% de los votos a presidente. El PJ fue derrotado en su fortaleza del conurbano bonaerense en 1997. Y aquí podemos decir que aparece en escena el FrePaSo, con su estructuración partidaria novedosa y sus propuestas diseñadas acorde a la coyuntura.

Por lo tanto, el contexto pre y post electoral de 1999 invita a reflexionar sobre la naturaleza y el alcance de la coalición de supuesto tono progresista formada en 1997. Es de interés de este trabajo considerar analíticamente el qué, el cómo y el por qué de la Alianza UCR- FREPASO, en pos de **determinar si efectivamente podemos sostener que se trata de una coalición de gobierno, o si se trata meramente de una unión estratégica conformada con miras a obtener la victoria en la elección presidencial**, mostrándose ante la opinión pública bajo sofisticadas operaciones de marketing comunicacional, pero con propuestas de baja densidad y líderes con amplio manejo de la ambigüedad. Además, se prestará atención a aquellas situaciones surgidas en este primer año de gestión aliancista, que pueden considerarse como de crisis, de modo de poder analizar las respuestas esbozadas por los actores, y aquellos mecanismos desarrollados apuntando a la gobernabilidad.

La cuestión puede considerarse en el marco del debate del “**presidencialismo renovado**”¹⁹, derivado de la democratización de los países latinoamericanos y la necesidad de discusión acerca de aquellas instituciones más beneficiosas para la consolidación de estos nuevos regímenes.

Muy pocos científicos políticos han abordado el tema de la coexistencia entre gobiernos de coalición y el sistema presidencial. Más bien, ha sido un tema recurrente en la literatura sobre el parlamentarismo. Sin embargo, el debate antes mencionado cuenta con el trabajo de la politóloga boliviana Grace Deheza²⁰, que refiere expresamente al tema de **gobiernos de coalición en sistemas presidencialistas en América del Sur**. Según Mario Serrafiero, “*las coaliciones en el presidencialismo es un tema que merece ser más tratado al calor de las experiencias regionales de los años noventa, donde han proliferado las coaliciones de gobierno o su posibilidad*”²¹.

El tema remite también a las críticas del sistema presidencialista de gobierno (por ejemplo, aquellas sostenidas por Juan Linz²²), sobre todo en lo que hace al campo de las relaciones Presidente y Congreso,

¹⁸ Existe gran número de trabajos que otorgan diferentes denominaciones al modus operandi menemista, impulsor de un estilo propio. Entre ellos se destaca la ponencia expuesta por Delia M. Ferreira Rubio y Mateo Goretti en la Conferencia Annual de la Universidad de Oxford, en mayo de 2000. Se trata del trabajo “*Executive –Legislative relationship in Argentina: from Menem’s decretazo to a new style?*”.

¹⁹ Hago alusión al título de la obra de Nohlen – Fernández (1998).

²⁰ Deheza (1998: 151-169)

²¹ Serrafiero (1999: 269)

²² Linz (1988:19-43)

a la posibilidad de "deadlock", de bloqueo mutuo entre ambas ramas de gobierno, y la dotación de "mayorías (no) congruentes" en el Congreso²³ (en relación con los partidos políticos), las que serían el "talón de Aquiles" de los sistemas presidencialistas. Tiene que ver también con la existencia de "gobierno unificado/dividido"²⁴.

Por lo tanto, el **presidencialismo** merecerá ser considerado en particular, teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo. Sería Juan Linz quien, en la década de los ochenta, iniciaría la discusión institucional, vinculando a modo de relación causal, con base en la estadística, el sistema de gobierno adoptado por un país, con su estabilidad institucional. Tras ello, se pronunciaría fervorosamente a favor del parlamentarismo (Linz 1988). Éste ofrecería como gran ventaja una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación frente a eventuales crisis, en detrimento de la rigidez que caracterizaría al presidencialismo.

En América Latina en general, y en países como Argentina en particular, sabemos que el debate sobre las **formas de gobierno** se efectúa en, durante, y con posterioridad a los procesos de transición a la democracia, en términos de modificar o cambiar el sistema presidencialista, apuntando a la necesidad de consolidar las refundadas democracias. En dicha discusión eran obviamente tomadas en consideración las siguientes supuestas²⁵:

- † la *identificación entre sistema presidencialista de gobierno – caída del régimen democrático* (o sea, la supuesta asociación entre la responsabilidad del presidencialismo con respecto al desplome democrático)
- † la *relación entre instituciones políticas –rendimiento político* (cuestión vinculada a la legitimidad con respecto al régimen democrático (y a las instituciones democráticas), dependiendo en gran parte de la eficacia de la acción gubernamental).

Pero no es sólo una cuestión de ingeniería política. De cierta forma se trata de un "espejismo estadístico"²⁶ (esta expresión se deriva de las críticas metodológicas que realiza Nohlen a posturas como las de Linz, 1990 y Riggs, 1987). Ante una posible falacia metodológica (tratar como relación causal una afirmación que quizás es una mera correlación) Dieter Nohlen sugiere tener en cuenta una tercera variable (sea ésta contextual, temporal, de índole económico- social, cultural). Y en el caso de América Latina, es la región el dato clave a considerar. El análisis no puede prescindir del contexto social y político concreto, ni puede ignorar la cultura política.

El debate en los tardíos años noventa ya no refiere al cambio del sistema de gobierno, pero sí se cuestiona sobre la performance de los gobiernos y sobre una posible "adecuación funcional" del presidencialismo. Podemos sostener que, en los noventa, se experimenta la difusión de hipótesis que vinculan, en su gran mayoría, diseño institucional con liderazgo presidencial acentuado (además de señalar las consecuencias negativas experimentadas por el órgano legislativo). Se trata de propuestas que identifican "hiperpresidencialismo" (Nino 1992), "neodecisionismo"²⁷ (Bosoer –Leiras, 1999) y "neopopulismo" (Novaro 1993; 1994). En muchos casos se trató de establecer nuevamente una relación causal, esta vez entre gestión pública y diseño institucional, poniendo énfasis en la cuestión de la eficacia de dicha gestión, evaluada a la luz de procesos de reforma estructural, de aplicación de políticas de ajuste de tipo neoliberal, inspiradas en el Consenso de Washington. Sin embargo, el "costo social del ajuste" demanda ir más allá de la ortodoxia fiscal, apuntando hacia el desarrollo, la calidad institucional, la transparencia, el control de los servicios públicos privatizados, la seguridad jurídica y un "Estado fuerte", dejando atrás el modelo mínimo. Como corolario ideológico surgen propuestas y "nuevos consensos" pregonados desde los mismos organismos que inspiraron las anteriores reformas mercado –céntricas, que apuntan a "otras metas distintas del crecimiento", tales como "el desarrollo sostenible, el desarrollo equitativo y el desarrollo democrático" (Stiglitz, 1998). Se abren espacio en nuestras latitudes propuestas de tipo "Tercera Vía" y del tipo socialdemócrata, que pronto serían mutadas a la "latinoamericana" y utilizadas como herramientas de diferenciación en los discursos de las diferentes fuerzas políticas.

²³ Se trata de un tema estudiado por Scott Mainwaring, "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación complicada", en Nolte (1999). Además, Mainwaring – Shugart (1998).

²⁴ Molinelli (1998).

²⁵ Sigo aquí a Nohlen, D., "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", publicado en Nohlen –Fernández (1991).

²⁶ Hago uso de la expresión de Dieter Nohlen, en Nohlen –Fernández (1998.:17).

²⁷ Con respecto al "neodecisionismo", se trata de una cuestión identificada por varios politólogos argentinos, tomando como base una vez más el modus operandi menemista. Autores como Fabián Bosoer hallan una relación entre el "decisionismo" (señalado por Karl Schmidt haciendo referencia al contexto alemán de la primera posguerra: "soberano es quien decide el estado de excepción"), y el estilo de liderazgo presidencial de Carlos Menem, fuertemente concentrado en la figura presidencial. El autor ve en el neodecisionismo herramientas para construir una "teoría del poder", una nueva matriz ideológica. Va más allá de una estrategia para tiempos difíciles; se trata de un liderazgo ejecutivo "gubernativo y antiestatista".

1.1 - El presidencialismo según el diseño constitucional de 1994

La Constitución reformada de 1994 mantiene el modelo presidencialista adoptado por Argentina en el siglo XIX. Dicho modelo delinea un Poder Ejecutivo unipersonal, que concentra en su persona las funciones de *Jefe Supremo de la Nación y Jefe del Gobierno*, además de ser el *responsable político de la administración general del país* (Constitución de la Nación Argentina 1994, Segunda Parte: Autoridades de la Nación; Capítulo Tercero, Artículo 99 inc.1: Atribuciones del Poder Ejecutivo).

Los ministros y secretarios de Estado son meros asistentes del presidente, quien los designa y remueve libremente, sin que deba mediar para ello la intervención de ningún otro órgano (*art. 99 inc. 7*). La presencia del vicepresidente en el Poder Ejecutivo sólo se efectiviza en el caso de acefalía temporaria o permanente del presidente (*art. 88*).

El titular del Poder Ejecutivo es elegido por sufragio popular por un mandato fijo (*art.90*). Lo mismo ocurre con el Congreso. Ese mandato sólo puede interrumpirse por un eventual juicio político al presidente o a alguno de sus ministros, que no puede fundarse en motivos políticos (*arts. 53 y 59*). El Ejecutivo es colegislador, junto con el Poder Legislativo (*ver arts. 99 inc. 2 y 3; art. 76*).

El presidencialismo en América Latina merece de una consideración especial. Por lo general, se evidencia en la mayoría de los casos una tendencia a la preponderancia presidencial (Sánchez,1980 en Sabsay / Onaindia,1998). Ello sugiere una propensión a la personalización del poder.

Etchemendy (1998) reconoce que el principal temor de los padres fundadores estadounidenses, al diseñar su modelo presidencialista, era el despotismo, mientras que en el caso argentino, era la anarquía; de tal modo, se necesitaban *reyes con el nombre de presidentes*. En los Estados Unidos, por su parte, aparecerían los anticuerpos necesarios para contrarrestar una excesiva concentración del poder en manos del presidente. Allí, el Congreso, tanto por el texto constitucional (y las enmiendas) como por la dinámica constitucional, ha desempeñado a lo largo del tiempo una notable fiscalización sobre el Ejecutivo (Sabsay / Onaindia, 1998: 184).

Acorde a Guillermo Molinelli (1995:12), el objetivo principal de la reforma de 1994 era reducir el poder presidencial (al menos, en las intenciones de un líder político como Alfonsín). Pero al realizar un balance, tras la reforma de 1994, el Ejecutivo obtiene, tras la constitucionalización de los decretos de necesidad y urgencia y del veto parcial, una mayor influencia legislativa. Según Sabsay –Onaindia (1998:182), el funcionamiento del sistema presidencial en Argentina, *“acentúa de manera marcada la concentración del poder, impidiendo su descentralización y su ejercicio despersonalizado”*. Los autores llegan a sostener que se originarían *prácticas autoritarias* desde los mismos poderes democráticos. Esta observación debería tener en cuenta la personalidad de quien ocupe el cargo presidencial, diferenciando entre aquellas atribuciones constitucionalmente asignadas a la figura del presidente por un lado, y por otro, la lectura y el uso que hace el presidente electo de dichas atribuciones. Sabsay y Onaindia (1998:182) coinciden con Juan Linz (1988) al señalar el desgaste que sufre el presidente en un sistema como el nuestro, al cargar con un gran número de demandas con respecto a su persona, en función a sus múltiples funciones. Ello es aprovechado por la oposición (que comienza una tarea de *destrucción*); y sería aún más grave en el caso que las Cámaras se integraran con mayoría opositora. Ello, en algunas ocasiones, impediría al presidente llevar a cabo su programa de gobierno (Sabsay / Onaindia, 1998: 182). La disciplina partidaria sería un elemento más referido a la erosión presidencial. Genéricamente, el sistema llevaría a un alto grado de personalización en el ejercicio del poder, llevando en algunos casos a la ciudadanía a efectuar una correspondencia entre la performance presidencial y el gobierno en su totalidad (Sabsay/ Onaindia, 1998: 182).

Por otra parte, la figura del Jefe de Gabinete, introducida tras la reforma con intención de *acercarse hacia formas más parlamentarias* e incluso *atenuar el exceso de concentración de poder que ha generado el presidencialismo*, ha asumido, en la práctica política, una connotación predominantemente administrativa (incluso gerencial). Ciertamente esta figura está acotada por la facultad presidencial de remoción del mismo. No se trata de un cargo equiparable a un Primer Ministro de un régimen semipresidencialista, ni en teoría ni en la práctica política.

1.2 – Coaliciones

En Latinoamérica podría decirse que la *“adecuación funcional”* del presidencialismo se estaría llevando a cabo, en cierto número de casos, utilizando a las coaliciones electorales y de gobierno como herramienta. Es ésta la tendencia detectada por trabajos como el de Deheza y Nolte, entre otros. Una vez más, Juan Linz lanza sus críticas frente a las *“prácticas consociacionales”* (expresión utilizada como sinónimo de *“gobiernos de coalición”*). El autor sostiene que, si bien estas prácticas podrían ser funcionales a la restauración democrática, podrían ser perjudiciales al provocar un dilema de *legitimidad no unívoca*, ya que las decisiones sobre quien gobierna pasan a ser coto de los partidos y se alejan de los electores (Linz, 1994 en Deheza, 1999). La opinión de Lijphart (1994) al respecto es también escéptica; coincide con Linz con

respecto a la funcionalidad de los pactos y compromisos consociacionales en momentos de crisis o con respecto a la democratización; sin embargo, pone la nota negativa en la presunta incompatibilidad del presidencialismo con dichos acuerdos; la "naturaleza colegiada" de la rama ejecutiva del parlamentarismo sería más conductiva a gobiernos y políticas de alianza.

El trabajo de Sundquist (1988, *publicado en Political Science Quarterly*) considera como 'gobierno de coalición en los Estados Unidos' a las circunstancias en las cuales coexisten diferentes partidos en la presidencia y en el congreso, situación descrita como de 'gobierno dividido' (y vista por Giovanni Sartori como un "perro-gato"²⁸ conceptual y analítico). Al hacer referencia al gobierno "unificado/dividido" entramos en el terreno de las relaciones Ejecutivo –Legislativo, ámbito propicio para aproximarse al estudio de las coaliciones en términos de apoyo de partido.

Pero en sentido estricto, existen escasos estudios que refieran al tema de gobiernos de coalición bajo un sistema presidencialista. La experiencia de la Alianza señala un terreno interesante para investigar el cómo de la participación de más de un partido en el gobierno. A los fines de este estudio, consideraremos dicha distinción como indicador de "gobierno de coalición".

El estudio de Deheza, en su dimensión cuantitativa, investiga la presencia de gobiernos de coalición en los siguientes países : Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela desde 1958 hasta 1994²⁹. De sus conclusiones se desprende que "los gobiernos de coalición son un fenómeno más frecuente que los gobiernos de un solo partido en las democracias presidenciales de América del Sur"³⁰. De los 123 gobiernos que se han dado en las nueve democracias presidenciales, 48 han sido monocolors y 69 de coalición (el 56,09% han sido gobiernos de coalición). En Argentina todos los gobiernos han sido de un solo partido, hasta la llegada al poder de la Alianza.

Es Arendt Lijphart quien presenta, en forma de tipo ideal, el modelo de democracia "consociativa" (o de consenso), en contraposición con el modelo de democracia mayoritaria, o de tipo "Westminster". Lijphart sostiene "el presidencialismo podría estar en total consonancia con el modelo de consenso, por su total separación de poderes"³¹; pero en realidad no es así, porque concentra todo el poder ejecutivo en manos de una persona. Y las primeras características distintivas del modelo de consenso supone: un poder ejecutivo compartido (amplias coaliciones) y total separación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Además, dicho modelo de consenso, en teoría, sería funcional en sociedades plurales, ya que favorece la representación de los grupos sociales más relevantes, y la participación de todos los partidos políticos. Por lo tanto, Lijphart sugiere: "la presidencia debería hacerse colegiada", y señala el ejemplo de Uruguay, que "consistía en un órgano ejecutivo elegido por votación popular compuesto de nueve miembros que representaban a los dos mayores partidos uruguayos".

1.3 – La propuesta de Grace Deheza para estudiar a los gobiernos de coalición

Las categorías señaladas por la politóloga Grace Deheza serán utilizadas a modo de 'disparadores' de la presente investigación, siendo luego reforzadas por aquellas categorías señaladas por Mario Serrafiero. Según Deheza, los criterios analíticos a tener en cuenta para estudiar gobiernos de coalición son los siguientes:

- 1) Tipología de los gobiernos presidenciales
- † Según el número de partidos participantes en el gobierno (a través de acuerdos explícitos), existen gobiernos a) *de un solo partido*; b) *de coalición*.
- † Porcentaje que los partidos de gobierno retienen en la Cámara de Diputados: a) *gobiernos mayoritarios* (apoyo mayor o igual al 50%); b) *gobiernos minoritarios*; c) *gobiernos de coalición mayoritarios*; d) *gobiernos de coalición minoritarios*.
- † Los gobiernos mayoritarios a su vez se subdividen en : a.1) *de coalición mínima ganadora*³²; a.2) *gobiernos de largas coaliciones*³³.

²⁸ Sartori introduce la noción de "estiramiento conceptual" o la creación de categorías y conceptos que no existen para identificar fenómenos políticos relativamente novedosos a través de la "fábula de Sempronio", donde utiliza la expresión "perro-gato" para denotar algo que no existe. Ver Sartori et al (1994).

²⁹ Se inicia el estudio en 1958 porque Deheza considera que allí comienza la instalación de prácticas consociacionales estables en el continente, con el establecimiento de coaliciones de gobierno en Colombia y Venezuela.

³⁰ Deheza (1998:156).

³¹ Lijphart (1988:98)

³² Los gobiernos de coalición mínima ganadora, según Riker (1962), tienen al menos el control del 50% de los puestos en el Congreso y todos los miembros son necesarios para formar una mayoría en el Congreso.

³³ Siguiendo a De Swaan, los gobiernos de largas coaliciones son aquellos que controlan dos tercios o más de los escaños en el Congreso. Por lo general se forman en momentos de crisis.

2) ¿Cuáles son los eventos que determinan los cambios de los gobiernos?

- a) *cambio presidencial* (por elecciones, renuncia, impeachment, muerte)
- b) *cambio "en el gobierno"*: cambio de ministros o de vice-presidente. Ingresa o sale un partido o varios, alterándose la composición partidista inicial del gobierno. No se toma en consideración a aquellos ministros que participan del gabinete a título personal o por cooptación; sólo se tiene en cuenta a aquellos que participan a título partidario.

Un factor importante a considerar aquí es la existencia de elecciones no simultáneas con las elecciones presidenciales para la renovación de miembros del Congreso. Éstas pueden modificar el apoyo que el Ejecutivo recibe del Congreso durante una misma presidencia (Jones, 1994), lo que da lugar a posibles realineaciones. Además, las elecciones tendrían un "impacto indirecto" sobre el gobierno: *"las elecciones pueden afectar indirectamente la permanencia de los acuerdos entre los partidos del gobierno, algunos de ellos pueden retirarse del Ejecutivo a fin de habilitar candidatos a las elecciones o para no comprometerse ante el electorado con su presencia en el gobierno"* (Deheza, 1999:155).

3) La formación de los gobiernos de coalición

- † *Coalición de origen pre-electoral*: los partidos se alían para obtener la presidencia
- † *Coalición de origen post-electoral*: se produce si el presidente necesita de una mayoría (o mayoría extraordinaria) en el Congreso

En el caso de los gobiernos de coalición *strictu sensu*, pre-electorales, además del premio mayor de la presidencia existen los ministerios, destinados a su reparto entre las fuerzas que componen el gobierno.

La formación de coaliciones entraña beneficios y también riesgos para los partidos socios. Los miembros de la coalición interfieren en el proceso de toma de decisiones y en la instrumentación de políticas, limitando la autonomía y el control del Ejecutivo. Con respecto al apoyo que el presidente obtiene del Congreso, no necesariamente una provisión de mayoría numérica garantiza la correspondiente disciplina partidaria en las votaciones. No es extraño pensar en el surgimiento de fracturas partidarias intra-coalición. Puede que se produzca un enfrentamiento ideológico o por cuestiones puntuales entre los partidos coaligados, entre el presidente y su vice, entre los diputados. Quizás se originen camarillas, como por ejemplo entre el presidente y un grupo de ministros, o asesores, derivando en cierto distanciamiento entre las partes, o al menos, facilitando comportamientos conspirativos.

Por lo general, las dificultades se compensarán con "pagos colaterales" (side payments) vía distribución de ministerios. Sin embargo, no existe un criterio demasiado unívoco para determinar el cómo de este reparto. Por lo general el primer justificativo que surge corresponde a un criterio de idoneidad técnica, una cuestión que focaliza en la especialización funcional de los "ministeriales" (quizás en ciertas personalidades que son verdaderos referentes en una materia determinada). A veces coincide la orientación ideológica de un partido con las áreas en las que está mejor preparado (por ejemplo, el otorgamiento a partidos miembro de la coalición, de corte más progresista, de ministerios como Trabajo, Educación, Acción Social). En el armado del gabinete no siempre predomina una distribución proporcional de las carteras entre las fuerzas. Por otro lado, los factores que históricamente han generado crisis al interior de los gobiernos de coalición son: la posibilidad de que se dé una escasa participación (o una ausencia de participación) a nivel de gobierno entre los miembros de la coalición, y la tentativa, por parte del presidente, de monopolizar el centro de decisión.

1.4 - Las relaciones Ejecutivo –Legislativo

Las preguntas clave en esta sección serán : ¿Cómo se llevan a cabo las relaciones Presidente –Congreso en el primer año de gestión aliancista? ¿Es la dotación de gobierno dividido (o unificado) determinante con respecto a la gestión gubernamental?

Guillermo Molinelli (Molinelli, 1998), en su trabajo *"Sobre Gobierno unificado/dividido en América Latina"*, realiza una discreción teórica que se propone considerar nuevos supuestos para analizar las situaciones de gobierno dividido y unificado en el contexto latinoamericano. Allí, la escala debería complejizarse para tener en cuenta realidades multipartidarias y con disciplina partidaria.

Hablamos de gobierno dividido cuando *"el partido que controla la presidencia no tiene mayoría absoluta (más de la mitad de las bancas) o relativa (primera minoría) en ambas cámaras del Congreso"*³⁴. El gobierno unificado se produce cuando el partido presidencial tiene mayoría absoluta o relativa en ambas cámaras.

Desde los noventa prevaleció en el medio académico- político una tendencia a crear regulaciones electorales que produjeran un mayor control sobre la rama ejecutiva, a través del gobierno dividido. Mark Jones

³⁴ Molinelli (1995).

(1995) señala a la regulación electoral como responsable en gran parte de situaciones de gobierno dividido. En los sistemas presidencialistas, la relación gobierno- oposición tiene una mecánica y una naturaleza diferente a la existente en realidades parlamentarias³⁵; además, existe un grado de separación de poderes mayor que en los sistemas parlamentarios. En general, las relaciones Presidente – Congreso pueden calificarse como conflictivas o cooperativas, con sus correspondientes efectos sobre la gobernabilidad. En varios casos muchas desventajas atribuidas a la ‘naturaleza’ del sistema presidencialista hallan una mejor explicación atendiendo a la dinámica de estas relaciones. Y en el caso de una coalición de gobierno, pueden existir probables reacomodamientos que repercuten en la dotación de mayorías. Y es más difícil sostener la ‘disciplina coalicional’ (e incluso la disciplina partidaria). Quizás las tendencias al inmovilismo y al empate institucional (deadlock) se vean incrementadas, provocando en muchos casos la necesidad de recurrir a decretos. Según Thibaut (1998) “*institutions matter*”, siempre y cuando el análisis también tenga en cuenta la interacción entre variables macroestructurales, institucionales y relativas a los actores. Entonces, es en la dinámica de las relaciones Poder Ejecutivo – Legislativo, y no meramente en los aspectos formales, donde se debe hacer hincapié:

“La capacidad funcional de las democracias presidenciales en América Latina no depende en primera línea de si los presidentes disponen de una mayoría parlamentaria de su propio partido o no. El aspecto decisivo es más bien que la formación del gobierno y la actividad gubernamental tengan en cuenta las relaciones de mayoría en el parlamento. Que esto se logre depende menos del número de partidos en el parlamento (aunque un alto grado de fragmentación no sea precisamente lo más favorable), que sobre todo de la capacidad de agregación y representación de estos partidos y del grado de polarización del respectivo sistema de partidos”.

Otra propuesta válida es la que diseña Guillermo Molinelli en su trabajo “*Relaciones presidente- Congreso en Argentina*”³⁶. Allí, se propone analizar la naturaleza, conflictiva o cooperativa, entre ambas ramas de gobierno. Focalizará entonces en las ‘intersecciones institucionales’, o sea, “*decisiones en las cuales las conductas de ambas ramas interactúan, potencial o realmente*”. Molinelli señala que, tras su estudio empírico, en el periodo 1983 –1995, se evidencia una declinación de poder congresional, sin llegar a ser éste un ‘sello de goma’, y a la vez un correlativo incremento de poder presidencial. Las ‘áreas de contacto’ entre ambos poderes serían:

- † Ritmo de las sesiones del Congreso
- † Iniciativa legislativa
- † Viscosidad o sello de goma, con respecto a las iniciativas del Ejecutivo.
- † El “poder de billetera”: refiere a la autoridad del Congreso para sancionar el proyecto de ley de Presupuesto
- † La conclusión del proceso presupuestario
- † Vetos e insistencias
- † Estado de sitio
- † Intervenciones federales
- † Interpelaciones
- † Decretos de Necesidad y Urgencia

El presente trabajo hará hincapié en la observación de la relación entre ambos poderes, sobre todo en un área tan relevante como es la sanción de la Ley de Presupuesto, el “poder de billetera”.

También serán útiles las observaciones de Ana María Mustapic (2000) con respecto a “*oficialistas y diputados*”. Mustapic analiza la situación de gobierno unificado o dividido correspondiente a las presidencias de Alfonsín y Menem, para ver cómo se resolvieron las relaciones Ejecutivo-Legislativo. El Congreso podría manifestarse bajo una estrategia de cooperación (como ocurrió bajo el gobierno de Alfonsín), de imposición o de subordinación frente al Presidente. La autora retoma la postura expuesta por Linz con respecto al sistema presidencialista, con respecto a la inercia y a la parálisis institucional. Parte del siguiente presupuesto: “*la dinámica de gestión del gobierno para los regímenes presidenciales gira en torno de la búsqueda de estrategias que logren superar el problema de la parálisis institucional*”³⁷. La autora sugiere explorar el terreno de la disciplina partidaria (con respecto a las iniciativas del presidente) y la producción de la misma vía incentivos colectivos y selectivos. Los dispositivos constitucionales más bien tienden a incentivar el comportamiento independiente de los legisladores.

Con respecto al tema de los incentivos distribuidos por los partidos, uno de los desafíos de los partidos políticos sería el de mantener la unidad, frente a la existencia de diferentes líneas y corrientes dentro de los

³⁵ Como lo señala, entre otros, Pasquino (1997).

³⁶ Molinelli (1995).

³⁷ Mustapic (2000).

mismos. Mientras que la dialéctica Presidente – Congreso es de naturaleza institucional, la dialéctica gobierno – oposición, de naturaleza partidaria, sería funcional al mantenimiento de las lealtades. Recordemos que la oposición en el sistema presidencial participa del proceso de toma de decisiones cuando el gobierno no cuenta con mayoría absoluta. Así, puede vetar propuestas del gobierno, bloquear su tratamiento, y participar en su elaboración. Una de las manifestaciones de ‘conducta díscola’ de los legisladores sería la actitud de no prestar quórum para iniciar las deliberaciones en el Congreso.

1.5 - Teorías de coalición

¿Cuál de las versiones teóricas explicativas de la formación de coaliciones (o qué combinación de las mismas), parece más aplicable al análisis del caso de la Alianza UCR –Frepaso?

Existen las llamadas “*Teorías de Coalición*”³⁸, basadas fundamentalmente en la teoría de los juegos (y referidas a sistemas parlamentaristas en Europa). Sin embargo, algunos de sus supuestos son aplicables a nuestro análisis en tanto refieren al ‘poder compartido’ y a las prácticas consensuales. Arendt Lijphart³⁹, en su obra “*Democracies*” (en la cual investiga veintidós casos *country-based* para identificar patrones de funcionamiento de dos modelos típico-ideales de democracia), señala la existencia de teorías de “coalición ciega”, basadas, en su mayoría, en consideraciones de cálculo numérico enfocado a la maximización del poder de los partidos, en tanto maquinarias electorales. Existirían también teorías que identifican coaliciones basadas en la “política de partido”, centradas en la afinidad ideológica de los partidos, pero sin dejar de lado consideraciones relativas al tamaño de la coalición. Otros modelos alternativos, aplicables al proceso de formación de coaliciones (Nolte, 1999), suponen diferentes motivaciones de los actores políticos: cubrir puestos (*office seeking*) o realizar políticas (*policy pursuit*, alternativa propuesta por Budge y Keman, 1990, en Nolte, 1999). Para Nolte, en la práctica política se da una superposición (o una interrelación) de ambas motivaciones. Y además en los sistemas presidencialistas de América Latina “*el número de puestos administrativos que forman parte del botín político es mayor*” (Nolte, 1999:19), lo cual pondría en duda ciertos argumentos típicos de los críticos del presidencialismo, como el “*juego de suma cero*” y de “*premio político único no indivisible*” (Nolte, 1999:20). Existirían entonces ciertos incentivos que condicionan el juego coalicional simple; pero prácticamente no existen incentivos institucionales para mantener las coaliciones, sobre todo con un balance de poder favorable a la rama Ejecutiva. Ello muchas veces hace más atractiva la opción por una coalición informal, por cooptación, o una coalición suelta. Recordemos que el partido que ocupa la presidencia puede deshacerse de sus aliados en la coalición de gobierno sin correr el riesgo de perder la presidencia; y lo mismo ocurre con los socios menores, que pueden decidir su alejamiento del gobierno sin arriesgar nuevas elecciones. Es claro que el análisis para la formación de coaliciones en sistemas presidencialistas no puede dejar de lado factores coyunturales, de conveniencia política, de acercamiento entre proyectos políticos, etc.

Por su parte, Serrafiero constata que no existe gran cantidad de trabajos de corte politológico que refieran al armado de coaliciones. Además, “*nuestra tradición de acuerdos y coaliciones no es tan fuerte*”⁴⁰. El presente trabajo tomará en consideración la propuesta de este autor para analizar coaliciones. Se deben resolver dos cuestiones fundamentales, a su opinión, para que una coalición electoral se convierta en una coalición de gobierno relativamente estable: 1) *condiciones de existencia de la coalición* (instalación y mantenimiento); y 2) *cuestiones de ingeniería*. Además, “*la vicepresidencia puede coadyuvar al armado de coaliciones*”⁴¹. Las categorías señaladas por Serrafiero son las siguientes:

Con respecto a **instalación y mantenimiento** de la coalición : estructuras partidarias relativamente sólidas de los partidos que la forman; relativa cohesión interna de los distintos partidos; distancia ideológica aceptable; programa de políticas públicas consensuado; compromiso de mantenimiento de la coalición más allá de los resultados electorales adversos; mayor participación de los partidos en la toma de decisiones.

- ‡ Con respecto a la **ingeniería**: existen “preguntas cruciales”;
- ‡ ¿cómo se distribuirán los cargos a nivel de distritos y en la estructura de gobierno nacional?
- ‡ ¿cuáles serán las reglas de juego para la toma de decisiones?
- ‡ ¿cuál será la instancia de resolución de conflictos hacia adentro de la coalición?
- ‡ ¿cuál será el perfil y contenido de los distintos cargos teniendo en cuenta que se trata de una coalición?

La coalición puede ser electoral o de gobierno. Esta última, en el sentido empleado en este trabajo, requiere de acuerdos que formalicen el acercamiento entre los partidos coaligados. En teoría, no debería ser circunstancial, ni limitarse a ganar el botín de la presidencia, sino que comporta diálogo y consultas permanentes entre los miembros de la coalición. Sin avasallar las disposiciones constitucionales y las funciones

³⁸ Un clásico para teorías de coalición es Riker (1962).

³⁹ Lijphart (1988).

⁴⁰ Serrafiero (1999: 270).

allí asignadas a la figura del presidente, una lección que se desprende de una experiencia latinoamericana, como la Concertación chilena, se refiere al mantenimiento del papel fundamental y pleno de los partidos, al feedback casi permanente existente entre éstos y el primer mandatario. Pero ello también remite a la consideración de la instancia tras la cual se formó la coalición.

- † ¿Bajo qué instancias se forma la coalición UCR – FrePaSo en la Argentina?
- † ¿Cómo se lleva a cabo la relación partidos coaligados – presidente?
- † ¿Coadyuva el vicepresidente al gobierno de coalición y a la puesta en práctica de políticas públicas?

1.6 - La oposición

La teorización acerca de la oposición se ha ocupado de las tareas de la misma (Pasquino, 1997); por ejemplo, con respecto a las funciones que le corresponderían en relación a los modelos de democracia delineados por Lijphart (1988): la democracia mayoritaria tipo Westminster, y la democracia consociativa.

Democracia tipo Westminster	Democracia consociativa
Favorece a la oposición como 'alternativa', existiendo mecanismos y estructuras institucionales que (en teoría) abren espacios a la oposición y ésta los puede usar.	Brinda impulsos hacia la coparticipación, inserción y absorción de la oposición, por temor a una confrontación (o colisión) entre Gobierno y oposición.
La oposición tiene una tarea difícil, menos espacio y más frustraciones.	La tarea de la oposición es más fácil y con su propio espacio.
La oposición está obligada a actuar como alternativa.	Hay pocos incentivos para la oposición para actuar como 'alternativa', pudiendo ésta 'cobrar rentas' de oposición y de Constitución.

FUENTE: características señaladas por PASQUINO (ob.cit., Cap.1 "Por qué y cómo estudiar a la oposición").

La oposición puede ser *parlamentaria* y *social* (expresiones de los diferentes sectores sociales; movimientos). La oposición parlamentaria necesita de arraigo social como precondition (y el arraigo institucional retroalimenta el arraigo social). Cuando llega al parlamento es sometida a condicionamientos estructurales, compartimentales, reglamentarios, organizativos, y hasta socioeconómicos. Acorde a Pasquino, la fuerza social de la oposición deberá y podrá traducirse en consenso político – electoral, capaz de garantizar y reforzar el rol de la oposición parlamentaria. Ésta cuenta con el rol de control, orientación, contrapuesta y acceso a recursos gubernamentales. Y además, "en la práctica no puede ni debe nunca ser cien por ciento *antagonística, adversary*"⁴². Algunos diseños institucionales favorecerían las prácticas consociativas de la oposición (pero no todas las sociedades coinciden en su concepción del consociativismo; puede entenderse como aquiescencia, cooperación, convergencia, entre otras posibilidades). En general, la oposición consociativa buscaría prosperar en el sistema. Para Pasquino, la oposición 'antagonista' sería de tipo sistémica, buscando transformar o derribar el sistema. **En el caso de la Alianza UCR –FrePaSo, podemos analizar el comportamiento de esta Alianza como oposición, y también la actuación de la oposición (sobre todo la justicialista) una vez que la Alianza llega al poder.**

2. La Alianza, desde su surgimiento hasta las elecciones presidenciales de 1999

2.1 - La oposición al menemismo. El 'nuevo progresismo'

Según Marcelo Cavarozzi (1997) Menem provoca un proceso de "represidencialización" del sistema político argentino, y de intensificación de las orientaciones antipolíticas, desprestigiando los mecanismos tradicionales de la negociación política y parlamentaria. Ello coincidía con la pérdida de prestigio de los partidos políticos frente a la opinión pública.

En los noventa, el menemismo realiza una transformación socio – política y cultural (García Delgado, 1996). La sociedad prestaba su apoyo a la "revolución conservadora" articulada desde el poder. Entonces, este peronismo, devenido menemismo, tomaba la hegemonía cultural liberal y formaba una alianza con los

⁴¹ Serrafiero (1999: 271).

⁴² Pasquino (1997:54)

grandes grupos económicos y financieros, y con empresas multinacionales. Se trata del 'giro programático', que le ocasionaría a Carlos Menem cuestionamientos desde su propio partido.

En búsqueda de respuestas a esta "revolución conservadora", surgirá el Grupo de los Ocho ⁴³, diputados peronistas que inician en 1990 lo que será en 1993 el Frente Grande. La revista *Unidos* también nucleaba a algunos peronistas, algunos militantes de corrientes juveniles de izquierda moderada de la década del '70, entre ellos Carlos Álvarez. El grupo de "Unidos" establece nexos con la Fundación Friedrich Ebert del Partido Social- Demócrata de la República Federal de Alemania, y así se ven influidos por las ideas de la Socialdemocracia. Estos jóvenes diputados se movían hacia 1989 en un contexto contradictorio: tradiciones peronistas, un discurso neoliberal desde el Ejecutivo, y un electorado de base popular. Sus ideas políticas eran cercanas al alfonsinismo.

A la vez, en el seno de corrientes políticas históricas internacionales, surgían nuevos movimientos ideológicos. Por ejemplo, la Democracia Popular, en la cual convergen sectores socialcristianos escindidos de Humanismo y Liberación (fundado por Carlos Auyero), el grupo Solidaridad Demócrata Cristiano (liderado por Matilde Quarracino), una corriente sindical heredera del antiguo sindicalismo clasista y combativo de los años setenta, liderada por Antonio Piccinnini, y sectores provenientes de los organismos de derechos humanos (como Graciela Fernández Meijide). Otro grupo surge de la ruptura de varios jóvenes con el Partido Comunista, entre ellos Eduardo Sigal, Enrique Dratman y Francisco Álvarez.

Otras rupturas surgirían de partidos como el Intransigente, desde el cual se produce un desprendimiento de dirigentes y militantes, liderados por Marcelo Visentini y Horacio Viqueira. La Democracia Cristiana rompe su alianza con el PJ, y su nuevo líder Enzo Silveira manifiesta su vocación de adherir a la construcción de una coalición de centro-izquierda. Esta tendencia se verificaba en la gran mayoría de las formaciones políticas. Carlos Auyero, Ricardo Molinas, Humberto Volando, Raúl Dellepiane, Guillermo Estévez Boero y Miguel Monserrat lanzaron la *Convocatoria para la Transformación Nacional* ⁴⁴. El núcleo principal de ésta era cómo superar la hiperinflación⁴⁵. Trataban de competir culturalmente con el neoliberalismo, pero sin discursos anacrónicos ni tremendistas, sino adaptando el libre mercado y la competitividad, acercándose así al pensamiento del Grupo de los Ocho.

Luego vendría el "Encuentro Nacional" (junio de 1990, Villa María, Córdoba), llamado "*Peronismo o Liberalismo*". Este 'Encuentro' aprueba un documento similar al de la Convocatoria, con el liderazgo indiscutido del Grupo de los Ocho. Hasta mediados de 1991 los Ocho permanecerán en el PJ, pero pronto surgirá el Frente Grande, por vía de un núcleo constitutivo opositor al menemismo, incluso con contestatarios del oficialismo, como Irma Parentella (Subsecretaria de Educación de la provincia de Buenos Aires) y Aníbal Ibarra (fiscal federal, militante de la izquierda no peronista).

2.2 - La transversalidad. Nuevas coaliciones

Según Godio (1998) la "transversalidad" es la denominación que adopta el acercamiento entre el radicalismo y la nueva oposición. Se trata de partidos que presentan propuestas inspiradas en las nuevas demandas surgidas tras el menemismo; intentan procurar representación a los 'nuevos clivajes' ⁴⁶ (Godio, 1998).

⁴³ El "Grupo de los Ocho" estaba compuesto por Carlos Álvarez, Germán Abdala, electos por la Capital Federal; Darío Alessandro, Luis Brunati, Franco Caviglia y Moisés Fontenla, por la provincia de Buenos Aires, y José "Conde" Ramos, de Entre Ríos.

⁴⁴ Se trata de un "acuerdo cívico" integrado por los siguientes partidos: Partido Socialista Democrático, Partido Socialista Popular, Partido Intransigente, Democracia Popular, además del Partido Justicia, Democracia y Participación, de Oscar Massei (Neuquén).

⁴⁵ Ello puede verse en la "Declaración de Mar del Plata", del 13-1-90.

⁴⁶ La cuestión de los clivajes hace referencia a las líneas de división que fracturan a una sociedad, de las cuales se deriva un sistema de oposiciones y divisiones, estructurado en torno a partidos políticos. A lo largo del tiempo se dan variaciones en los alineamientos. Con respecto a los clivajes clásicos, encontramos un trabajo como el de Lipset y Rokkan (1988), quienes, partiendo de una propuesta de Talcott Parsons, construyen un modelo de dimensiones de división. Los autores identifican entonces la existencia de cuatro líneas de división críticas. Dos de estas líneas serían producto de la llamada Revolución Nacional: la fractura centro - periferia y la fractura Estado - Iglesia. Las dos restantes son producto de la Revolución Industrial: conflicto entre terratenientes (campo) - empresarios industriales (ciudad); y la polarización entre propietarios y patronos vs. obreros y jornaleros. A partir de dichas fracturas se estructurarán movimientos y partidos. Con respecto a los "nuevos clivajes", no se cuenta con una teorización amplia, sino más bien se trata de tendencias identificadas en alusión a nuevas cuestiones que estarían provocando nuevas líneas de división, en los umbrales del siglo XXI. Por ejemplo, demandas correspondientes a las consecuencias no deseadas de la implementación de políticas de reforma estructural en la economía y de reforma administrativa en el Estado, entre otras cuestiones. Los "nuevos clivajes" tendrían también íntima relación con acontecimientos de política nacional, como por ejemplo la demanda por mayor transparencia y la lucha contra la corrupción y las mafias en el poder. Ello es algo muy reciente y no es claro si aún existen las profundas líneas de división que darían origen a nuevas agrupaciones políticas que se presenten corporizando esas nuevas demandas; sin embargo, fue un tema recurrente en los momentos fundacionales de la Alianza; se trataba de "aggiornar", de cierta manera, las consignas convocantes de un partido como la UCR, presentándose conjuntamente con un partido más bien testimonial y de denuncia como es el Frepaso. Sin embargo, el elemento aglutinante fundamental, que posibilitará el acercamiento de los dos partidos, sería la necesidad de desbancar al menemismo, cuestión que también podía deducirse de las demandas sociales; se necesitaba una instancia de diferenciación con respecto al menemismo pero quizás por fuera de los partidos tradicionales.

El "Encuentro Multisectorial" representa el inicio de las conversaciones entre una porción de la UCR (de la mano de Storani), el Grupo de los 8, los partidos Socialistas (Democrático y Popular), la Democracia Cristiana, Humanismo y Liberación, y el PI.

En 1991, Carlos Álvarez da origen en la Capital Federal a un nuevo partido, el MODEJUSO, Movimiento por la Democracia y la Justicia Social. Es su presidente, y así rompe con el PJ. Disidentes del PC se unen a la Democracia Popular de Auyero y Meijide. Luego surgirá el FREDEJUSO, Frente para la Democracia y la Justicia Social⁴⁷. Éste crecerá con la victoria de Fernández Meijide y de Aníbal Ibarra en elecciones de diputados y concejales; además, los partidos socialistas, nucleados en la Unión Socialista, logran importante cantidad de votos en dicha elección.

Los reagrupamientos que surgen encarnan esa "nueva oposición", contraria al gobierno justicialista pero a la vez diferente del radicalismo. Las nuevas coaliciones se vuelcan hacia la centroizquierda. Esta oposición transversal está signada por la consideración de Chacho Álvarez de relacionar la identidad partidaria con valores y temas, no con orígenes personales. El nexo preponderante que nucleaba estas formaciones sería la inminencia de la necesidad de una nueva forma de hacer política. Aún no estaba demasiado claro si la cuestión quedaría en meros acuerdos interpartidarios o si se podría llegar al surgimiento de ideas y programas de acción común.

2.3 - El Pacto de Olivos. La situación de la Unión Cívica Radical.

Los radicales sufrían graves faccionalismos internos, y la merma de su presencia parlamentaria (en el Senado sobre todo); también a nivel nacional, provincial y local. Raúl Alfonsín, desde "Renovación y Cambio", intentaba volcar a la UCR hacia la centroizquierda, acercándose a las ideas de la Socialdemocracia europea (hasta incorporarla a la Internacional Socialista en 1996). En 1983, el 'alfonsinismo' había succionado a todas las otras líneas internas 'históricas', como por ejemplo la Línea Nacional Balbinista (de centro-derecha), en la que se encontraba Fernando de la Rúa.

Cavarozzi (1997) ubica el aumento en la tendencia declinante de la UCR a partir de 1993, cuando el ex presidente Alfonsín (nuevamente presidente del partido) redefinió la estrategia de la UCR con respecto al gobierno. Allí, el menemismo lanzaba su iniciativa reeleccionista. Ésta provocó diversidad de reacciones en una UCR disgregada ideológicamente. A la UCR se le presentaba como gran problema el reinstalarse políticamente, estaba en descenso y no captaba la naturaleza de la confrontación con el fenómeno menemista. La UCR encontraba muchas de sus limitaciones en su vocación principista. No llegó a captar que los tiempos habían cambiado y que sus bases de sustentación tradicionales ya no eran suficientes. Sin embargo, ello será una catapulta para la distinción de líneas interiores en la UCR⁴⁸, con nuevos discursos de confrontación con el menemismo, en vías a una 'renovación cultural' de la UCR. El ex presidente Alfonsín era visto como uno de los artífices en pro de la reelección, al prestar su acuerdo al Pacto de Olivos. Este pacto llevaría a la debilce de la UCR en las elecciones para convencionales constituyentes de 1994, siendo superada en varios distritos por el Frente Grande. El efecto simbólico del pacto implicó la connivencia de la UCR con Menem. Alfonsín hizo pública su postura de permitir una "reforma progresista, consensuada, puntualizada", preservando el bipartidismo ("Núcleo de Coincidencias Básicas" y temas habilitados acotados por Ley 24.309).

El Pacto de Olivos será uno de los grandes detonantes de la desconfianza popular y, por lo tanto, del empuje hacia la consolidación del Frente Grande (y más tarde del Frepaso, en 1994) como fuerza nueva en la centroizquierda, gracias a los impulsos de gran parte de la sociedad que se alzarán a favor de la transparencia de la vida pública y no prestarán su aval al "pactismo". El Frente pretendía revitalizar al socialismo y bregaba por un nuevo progresismo. No sólo el reeleccionismo legitimaría la aparición del Frente Grande, sino también la vivencia social tras el ajuste, y la vigencia del 'Estado empresario'. El nuevo progresismo se alzaba con banderas de profundización democrática y de surgimiento de una 'nueva política' más allá de las consignas populistas ya conocidas. En el nuevo progresismo convergen el Frente Grande, la Unidad Socialista, la Democracia Cristiana, el Partido Intransigente, y la línea de Storani dentro de la UCR, además de pequeños partidos de izquierda y pro derechos humanos. El Pacto de Olivos provoca una gran erosión a la figura de Alfonsín, lo cual incentiva a otras figuras dentro del radicalismo a sacar ventaja en la pelea por la sucesión. Aquí será clave el lanzamiento de De La Rúa (quien vencería en las elecciones de Jefe de Gobierno para la Ciudad de Buenos Aires).

⁴⁷ Formado por el MODEJUSO, el PI, la Democracia Popular, la Corriente de Protagonismo Popular, el Partido Humanista y grupos independientes.

⁴⁸ Julio Godio (1998: 75) señala las premisas motivacionales de estas líneas; se daría, por ejemplo, un sector liderado por José Manuel Casella y Federico Storani con base en la pcia. de Bs. As., que focalizará su discurso priorizando la ética frente a la ostentación menemista; otro, encabezado por Rodolfo Terragno con base en la Capital, proveerá su proyecto de modernización; y un tercer sector comandado por Eduardo Angeloz, gobernador de Córdoba, quien señalaba la importancia de la eficacia de la gestión gubernamental como eje opositor.

Las elecciones para constituyentes muestran la emergencia de nuevas formaciones políticas: el Frente Grande (FG, centroizquierda), el MODIN (movimiento nacionalista con tendencias corporativistas) y algunos partidos provinciales. Tras la 'reunión del Molino' entre Chacho Álvarez, José Octavio Bordón (senador nacional PJ, ex gobernador de Mendoza) y Federico Storani (UCR), se formará la tan mentada "fuerza transversal al PJ y a la UCR, con la oposición al menemismo como aglutinante. Bordón luego renuncia a su senaduría y funda un nuevo partido: el PAIS (Política Abierta para la Integridad Social).

2.4 - El Frente Grande. La creación del FrePaSo

Eduardo Jozami, uno de los dirigentes clave del Frente Grande (en adelante, FG), sintetizó algunas de las ideas clave de este 'partido ligero'. No se trataba de generar un partido ideológico (al estilo de los europeos), ni tampoco seguir el modelo del PJ o de la UCR. La clave del FG era su llamado a la renovación de la política. Este innovador intento se basaría en construir "*una fuerza política que colocara en el centro la recuperación de la autonomía de la política frente a la subsunción de ésta en el "Estado empresario"; en el cual los asuntos públicos se resolvían según los intereses del mundo de los negocios en el mundo del establishment*" (Jozami, 1994, en Godio, 1998:104). El autor citado agrega "*El Frente Grande... a diferencia de las grandes fuerzas políticas, carecía de soportes en los movimientos sociales, habiéndose constituido y desarrollado a través de la crítica a la concentración de poder, el presidencialismo paternalista y despótico de Menem y la corrupción*" (en Godio, 1998:105). Derrotar al menemismo implicaba la resurrección de la hegemonía de la política sobre los intereses económicos sectoriales.

Entre los dirigentes clave del Frente Grande se hallaban Carlos Auyero, Adriana Puiggrós, Mario Wainfeld, Eduardo Jozami, Arnaldo Bocco, y otros. A través del FG, el progresismo tomaba las banderas de la modernización pero orientada hacia la redistribución de ingreso, y sin caer en el populismo. Con respecto a sus bases, el FG se definía como 'partido de ciudadanos'.

El FG tiene su Centro de Estudios Programáticos, el CEP, desde donde será elaborado y presentado un plan económico específico, de la mano de Arnaldo Bocco. Reconocía los logros del Plan Cavallo, y de la Convertibilidad, pero no estaba dispuesto a dejar todo en manos del mercado. Buscaba reorientar el papel del Estado, tornándolo activo y promotor del desarrollo nacional; era un propuesta de "*reforma dentro de la reforma*", con matices keynesianos.

La forma orgánica es adoptada a partir de 1995. El FG se dirigía verticalmente desde núcleos de dirigentes a nivel nacional y de las provincias (mesas nacionales y provinciales). Los adherentes de base se nucleaban en torno a "Casas del Frente" que se abocarían a problemas locales. La autoridad máxima del partido era una Asamblea Nacional, la cual elegía a un Plenario Nacional como órgano de coordinación de acciones; la conducción ejecutiva se realizaba a través de una Mesa Nacional, compuesta por un delegado de cada una de las regiones (eran seis y nucleaban a las provincias).

Con respecto a su modelo de organización política, el Frente se construye en referencia a las 'maquinarias electorales' del Partido Demócrata norteamericano, o 'partido de opinión', un tipo de organización que carece de exigencias ideológicas explícitas para la afiliación (Godio, 1998). La militancia se vería imposibilitada de controlar a los dirigentes. El Frente Grande brega por darse a conocer como un partido que, impulsando una coalición mayor, traería aires renovadores a la política. Se pregonaba la introducción de una 'nueva política', fundada en consignas como las siguientes: *democratizar la democracia, modernización con inclusión, un capitalismo productivo, autonomía frente a los grupos de interés, y recuperación del proyecto de nación*. El Frente Grande será luego el partido hegemónico dentro del FrePaSo.

El FrePaSo (Frente País Solidario) se crea en diciembre de 1994, tras el acercamiento del FG con la Unidad Socialista y con el PAIS. Por internas abiertas se define la candidatura presidencial, elevando la fórmula Bordón- Álvarez. Según Cheresky (1998) este partido, nacido y potenciado a fuerza de la crítica al modus operandi del menemismo, se proponía irrumpir como fuerza de ruptura y superación del bipartidismo, como fuerza para integrar desprendimientos de otros partidos.

2.5 - Las elecciones de 1995

Frente a las elecciones presidenciales de 1995, la plataforma electoral de la UCR se proponía "crecimiento con equidad", preservando la estabilidad. Además, se señalaba la intención de construir un bloque sociopolítico modernizador de base social amplia; desde aquí se evidenciaría la viabilidad de una posible acción conjunta con el FrePaSo. Se trataba de la necesidad de una '*convergencia programática*' entre las fuerzas de oposición, políticas, sociales y económicas, en contra del proyecto neoconservador.

La plataforma planteaba, entre otros ítems: "*El problema es convencer al pueblo de que existe otra manera de gobernar diferente y superadora de la actual*" (en Godio, 1998). La propuesta versaba sobre un proyecto cultural y político, no meramente de una opción de política económica; era el intento de articular una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad; un "Estado ético".

Un artículo de Pablo Gerchunoff (figura clave del equipo económico de Alfonsín, junto con José Luis Machinea), titulado "¿Hacerse cargo?", de 1994, indica cierto optimismo con respecto a la construcción de una coalición de tono progresista, que se volcara a corregir las desigualdades heredadas de la modernización menemista. La estrategia de diferenciación de la oposición debería pasar por mostrar a la hipotética fuerza progresista como motor de la inclusión social. Los economistas del Frente Grande coincidían con varias de las propuestas de dicho artículo.

Así como lo identifican María Grossi y Roberto Gritti (1988), el espacio político argentino está signado por el clivaje peronismo–antiperonismo, un clivaje no meramente clasista, ni tampoco ideológico, sino fundado básicamente en estilos diferentes de hacer política. Sin embargo, tras las elecciones presidenciales de 1995, y más aún hacia 1997, surgieron terceras fuerzas, con arraigo creciente en el electorado. La aparición de estos nuevos partidos tiene relación directa con las consecuencias negativas de ciertas reformas implementadas por la administración Menem, y con la implantación de 'cuestiones clave' en la opinión pública, fundamentalmente a través de los medios. La clave estaría en la instalación exitosa de dichas cuestiones de la coyuntura. Tanto oficialismo como oposición construyen sus estrategias en base a esos *issues*.

Diego Reynoso (Reynoso, 1996) identifica las cuestiones coyunturales que han influenciado la competencia política argentina desde 1983:

1983: Democracia vs Pacto sindical. Militar

1985: Consolidadores vs Estabilizadores

1987: Plan Austral vs Renovación

1989: Caos vs Orden

1991: Convertibilidad vs Hiperinflación

1993: Estabilidad e indicadores macroeconómicos vs el fracaso y la vuelta al pasado

1994: Pacto y continuidad (estabilidad) vs control

1995: Estabilidad vs Incertidumbre

Reynoso (1996:18) sostiene que 1987 era el año determinante para la evolución posterior de los dos partidos tradicionales, tras 'un quiebre fundamental', que lleva a la declinación del voto de centroderecha de la Unión Cívica Radical, y al avance de la UCeDé. Luego, hacia 1994, la UCR perdería parte del voto de centroizquierda debido al surgimiento del Frente Grande. El PJ también sufriría mermas, logrando reabsorber luego a la centroderecha. Pero las pérdidas mayores eran para la UCR.

Con respecto a la relación entre sistema presidencial – sistema de partidos, Molinelli (1995 : 17) sostiene: " *es claro que sistema presidencial modera el efecto hacia el multipartidismo*", bajo dos condiciones; *elecciones presidenciales por mayoría simple y elecciones presidenciales y legislativas simultáneas* (Lijphart, 1994). Desde la reforma de 1994, las elecciones presidenciales argentinas se deciden a través de un 'ballotage light', y las elecciones legislativas son simultáneas con las presidenciales solamente una vez cada dos elecciones. En las elecciones presidenciales de 1995 se 'estrena' este sistema, creando un gran clima especulativo. Las cuestiones que la oposición instalaba en el debate hacían referencia al desgaste del oficialismo, sobre todo a los altos niveles de corrupción. Los efímeros intentos de alianza entre los partidos de oposición se vieron abortados fundamentalmente tras la derrota interna del candidato presidencial de la UCR, Federico Storani frente a Horacio Massaccesi. Storani era el candidato proclive a una coalición con el FrePaSo. Massaccesi representaba al radicalismo de los grandes dirigentes del partido (Alfonsín– Angeloz), menos propenso al diálogo con el FrePaSo, pero más desgastados por su acercamiento a Menem tras el Pacto de Olivos (Reynoso, 1996: 16).

El oficialismo instaló la cuestión decisiva de 'estabilidad o incertidumbre'; y, según Reynoso (1996: 17) la oposición " *no supo, no pudo o no tuvo lugar para plantear la cuestión electoral, y el PJ retuvo el gobierno nacional por un periodo más, sin necesidad de doble vuelta, con mayoría propia en el parlamento superando por amplio margen a sus adversarios*". Sin embargo, no debe tomarse a la instalación de la cuestión decisiva como única variable explicativa respecto al resultado de una elección.

Pero la crisis de la UCR se acentuaba aún más ante estas elecciones presidenciales de 1995, " *en las cuales la conjunción de un débil candidato presidencial, el ex gobernador de Río Negro, Horacio Massaccesi, y una campaña desacertada, llevaron a que la UCR obtuviera sólo el 17% de los votos...*"⁴⁹. La UCR es superada por Menem, reelecto, y por la coalición de centro-izquierda FrePaSo. Así, tras las elecciones de 1995, el FrePaSo se convierte en la tercera fuerza en el sistema de partidos (con un 30% de los votos).

Dichas elecciones mostraron la creciente implantación nacional del FrePaSo, constituido en la principal alternativa frente al menemismo; logra cinco millones de votos a nivel nacional. Pronto se dará un acercamiento entre el FrePaSo y la UCR, de la mano de Alfonsín, quien, junto a Chacho Álvarez, conformará una

⁴⁹ Cavarozzi (1998: 126).

comisión de investigación de las mafias en la dirigencia estatal menemista. Pero será a través de la figura de Ángel Rozas, radical progresista, elegido gobernador en el Chaco, que se corporiza la acción conjunta UCR-FrePaSo, en términos de apoyo. Otra vía de acercamiento UCR-FrePaSo será la constitución de un grupo de trabajo para la redacción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; el "Nuevo Espacio".

El FrePaSo se mostraba como un partido receptor de aquellos escindidos y críticos con respecto a otros partidos; también de la opinión ciudadana. Carlos Álvarez se dirigía, sobre todo, a sectores de la UCR como el storanismo, proclive a la unidad, e incluso sectores disidentes dentro del PJ. Se trata de un partido de 'fronteras abiertas'. Sería a través de la figura de Antonio Cafiero que las disidencias del PJ comenzarían a manifestarse; se hablaba de la necesidad de 'peronizar el modelo', de atender el lado social, sobre todo por la alarmante tasa de desempleo abierto (18,6%). La oposición debía canalizar las nuevas demandas. A la vez, se incrementaba la actividad sindical antigubernamental; se manifestaban voces críticas desde la Iglesia Católica, y se sucedían denuncias sobre corrupción.

2.6 - Los movimientos de y dentro de la oposición

El FrePaSo se mostraba como un conglomerado de partidos débiles, pero con incipiente inserción transversal en el electorado. Según Julio Godio (1998), se trataba de lograr un proceso de trasvasamiento y reagrupación en el FrePaSo, de sectores de la UCR, del PJ y de partidos provinciales. Pero una de las grandes figuras del Frente, José Octavio Bordón, propuso incorporar a Gustavo Béliz (asociado al menemismo) como candidato a jefe de gobierno para la ciudad de Buenos Aires. Ello, junto a su definición ideológica en base al peronismo, chocaron con las estrategias que se delineaban en el FrePaSo, de proponer a Humberto LaPorta, del PSD, la fuerza política más organizada del FrePaSo en la Capital Federal. Bordón incluso prefería vertebrar un partido más afín a posiciones moderadas de centro, afines al peronismo renovador y a sectores de la Iglesia. Sin embargo, en el FrePaSo se ratificó a LaPorta, lo cual provocó la separación de Bordón del FrePaSo (llegando a su retiro de la escena política argentina) y la división del PAIS. De esta escisión surgieron nuevas corrientes políticas, como Nuevo Movimiento, con dirigentes como Alberto Flamarique, Cristina Zuccardi, Nilda Garré, Mario Fadel y Rafael Flores. En 1997 se incorporaban al Frente Grande.

En 1996 ocurrió un acontecimiento que señaló la viabilidad de una futura coalición UCR- FrePaSo. Se trató del *apagón de cinco minutos con cacerolazo*, una movilización conjunta en las principales ciudades del país, que manifestó la fuerza de ambos. La UCR y el FrePaSo conformaron entonces una Multisectorial. Ello es seguido por el Primer Plenario Nacional del FrePaSo (diciembre de 1996), donde se constituye formalmente la Confederación FrePaSo (antes existía de facto). La integraban los partidos FG, PSD, PSP, DC, PI, Nuevo Espacio y Nuevo Movimiento. Se aprobó una Carta Orgánica Nacional, que establecía una Junta Confederal Nacional, cuyos miembros serían nombrados y removidos por los partidos componentes. Esta alianza elegiría todos sus candidatos a cargos electivos nacionales mediante elecciones internas abiertas. Los miembros de la Junta durarían dos años en sus cargos. Álvarez fue elegido presidente del FrePaSo.

Del Plenario se desprendió un documento redactado por Dante Caputo, "Construir el futuro", que sintetizaba las ideas del FrePaSo; se lo considera un frente político y social, focalizado en ofrecer una opción distinta al menemismo, fundado en la demanda de modernización en base a un proyecto incluyente. Por su parte, el FG conservaba a Fernández Meijide como presidente, y la intención de ser el partido hegemónico dentro de la coalición. La táctica del FG en el FrePaSo consistía en impulsar la cooperación, pero no quedar sujeto como partido a las decisiones de mayorías circunstanciales generadas por organizaciones pequeñas (Godio, 1998: 157). Álvarez era la personalidad de peso y con poder discrecional sobre la coalición; quizás ello revelaba un escaso interés por institucionalizar al FrePaSo. El FG se encargaba de distribuir cargos electivos entre los socios menores; así se transgredió el artículo 12 de la Carta Orgánica, referido a las internas abiertas para elección de miembros. Esta noción de poca institucionalización quizás sería funcional a un crecimiento más dinámico; pero también sería funcional a colocar la obtención de cargos como meta prioritaria de las fuerzas nucleadas, por sobre la construcción de un corpus programático.

2.7 - El camino hacia la Alianza. Los acercamientos UCR- FrePaSo

Podemos decir que el menemismo fue uno de los elementos constitutivos de la coalición entre la UCR y el FrePaSo. Otro fue la necesidad de no dispersar los votos de un mismo sector del electorado entre una fuerza y la otra. Lograr la concertación fue difícil, sobre todo porque en ambas fuerzas persistía una serie de prejuicios políticos. En el FrePaSo, por ejemplo, aún se tenía en cuenta el desprestigio sufrido por la UCR, y los eventuales efectos sobre la credibilidad de la propuesta de la futura coalición 'progresista'. Además, la UCR se presentaba como un partido con un alto grado de institucionalización, con una maquinaria partidaria que difería de la débil estructuración frepasista.

En la UCR, en cambio, se pensaba que el FrePaSo irrumpía en la escena política con ánimos de

“sustitución de representación”, debido a la migración de votos desde la UCR hacia aquella coalición, desde el Pacto de Olivos. Pero era necesario dotar a la hipotética coalición de una estructura orgánico – funcional, más allá de las identidades partidarias.

Personalidades relevantes de ambas fuerzas percibían la necesidad de crear una coalición; por ejemplo, Terragno hablaba de llegar a un “*pacto programático*”, Caputo sostenía que una alianza era “*útil y positiva*”; y Álvarez había anticipado que un futuro gobierno posmenemista sería de coalición. Se trataba de hacer viable un proyecto alternativo.

Un documento surgido de la Mesa Nacional del FrePaSo (FrePaSo, 1997) exponía algunas ideas con respecto a las elecciones presidenciales de 1999, señalando la intención de continuar el diálogo con la UCR, de modo de concertar cuestiones como las siguientes:

- † construir las coincidencias políticas (para las elecciones de 1999) en miras a la conformación de una alianza y un gobierno de concertación nacional;
- † crear mecanismos idóneos para concertar ese objetivo; por ejemplo, los de coordinación parlamentaria;
- † elaborar un programa común para exponer las principales ideas – fuerza, los objetivos (*construir una economía de progreso*), el discurso de diferenciación con respecto al menemismo (*lucha contra la corrupción*);
- † establecer una fórmula conjunta para las elecciones de 1999, señalar los espacios comunes y los acuerdos políticos sustanciales;
- † realizar internas abiertas para obtener la fórmula presidencial.

El documento consignaba los núcleos políticos de la Alianza, la cual vería la luz en agosto de 1997. Otro hito fundamental en la carrera hacia la gestación de la Alianza es la reunión que se llevó a cabo en febrero de 1997, en la Fundación Argentina para la Libertad de Información, de dirigentes de la UCR y el FrePaSo, donde se planteó la *cooperación entre ambos bloques parlamentarios*. Sin embargo, aún persistían entre ambas fuerzas tendencias centrífugas. Según Portantiero (1997) el rasgo fundamental que las provocaba era la diversidad de culturas y tradiciones políticas afines a cada fuerza. También existía una idea basada en consideraciones de cálculo de votos; se trataba de la posibilidad, para ambas fuerzas, de lograr más votos concurriendo por separado a las elecciones. Ello se sumaba a la preocupación de partidos menores componentes del FrePaSo, con respecto a un reparto de cargos que podría ser desventajoso para ellos.

A la vez, las tendencias centripetas eran enfatizadas, sobre todo por una experiencia exitosa del contexto regional, como la del gobierno de la Concertación en Chile. Se vivía una tendencia mundial hacia las coaliciones; ello motivaba a Alfonsín a dar un “aire renovador hacia la socialdemocracia” a la UCR. La UCR se encontraba un tanto aislada políticamente, y al FrePaSo le convenía una participación conjunta en las elecciones. La coalición prometería un cambio con respecto al menemismo sin hacer peligrar la estabilidad político –institucional ni el modelo económico.

2.8 - El surgimiento de la Alianza

Finalmente, el 2 de agosto de 1997 se concreta la coalición, “*Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación*”, de la mano del “*Grupo de los 5*”: Alfonsín, Álvarez, Fernández Meijide, Terragno y De la Rúa; además, Brodtherson y Storani por la UCR, Caputo y Flamarique por el FrePaSo. El principal argumento aglutinante fue, sin duda, intentar obtener la victoria en las elecciones presidenciales de 1999. Esta oposición instaló en la opinión pública cuestiones que captarían la atención de un electorado hastiado de diez años de menemismo, que experimentaba una creciente necesidad de cambio. Desocupación, seguridad y corrupción eran los temas del momento. Además, se expandían argumentos que vinculaban a la figura de Menem y las acciones de su gobierno con un déficit de republicanismo⁵⁰, con el deterioro institucional, y con la gestación de un modelo ‘hiperpresidencialista’. Las denuncias sobre corrupción se combinaban con escándalos que involucraban a miembros de la dirigencia, con la falta de austeridad por parte de la clase política, y con la existencia de sistemas de prebendismo institucionalizados, estimulados desde las cúpulas gubernamentales. Algunos autores llegarían a designar como ‘*el menemato*’⁵¹ al modelo de gestión política menemista; otros hablarían de “neo - decisionismo”⁵². A ello se sumaban las consecuencias de la implementación de políticas neoliberales, inspiradas en el Consenso de Washington, profundizando en las metas fiscales de la reforma del Estado, por encima de las sociales e institucionales. Desde las filas del oficialismo mismo habían surgido voces disidentes que cuestionaban, entre otros temas, ‘*el giro programático del justicialismo hacia la derecha*’ y el alineamiento con los E.E.U.U. Además, Menem realizaba una campaña intensa en pos de lograr su ‘re-reelección’. En este escenario, no fue difícil para la oposición

⁵⁰ Ver Cheresky (1995); Palermo y Novaro (1996).

⁵¹ Ver Borón et al (1995).

⁵² Ver Bosoer -Leiras (1999).

instalar cuestiones en la opinión pública. Por su parte, el ex- vicepresidente Eduardo Duhalde buscaba diferenciarse del menemismo, y se consideraba el 'candidato natural' del PJ. Intentó retomar las banderas del peronismo tradicional, convirtiéndose en el candidato presidencial del PJ. Entre otras medidas, proponía la renegociación de la deuda externa. También afirmaba que el modelo neoliberal estaba agotado, al tiempo que prometía reducir los impuestos y estimular la producción. Miembros de la cúpula justicialista, como Ramón Ortega y Carlos Reutemann, aparecieron como los principales postulantes a la vicepresidencia.

2.9 - Las elecciones de renovación parlamentaria del 26 de octubre de 1997

La mecánica de la Alianza era la siguiente; UCR Y FrePaSo se presentarían juntos a las elecciones parlamentarias de 1997, e intentarían conformar listas conjuntas en todos los distritos que fuese posible. La Alianza gana estas elecciones, con el 48,5 % de los votos (a nivel nacional, y sumando UCR y FrePaSo allí donde no se concretó el acuerdo). El PJ seguía manteniendo en la Cámara Baja una ventaja de 18 diputados (118 sobre 100 de la Alianza, además de 29 de otras fuerzas). La Alianza vencía en la provincia de Buenos Aires, como receptora del voto castigo, incluyendo la fuga de votos peronistas. El triunfo reafirmaba, de cierto modo, el acierto de la constitución aliancista, y ayudaba a la inserción social de un discurso fundado en bases éticas, republicanas, en pro de la seguridad jurídica, y en vías al mantenimiento del modelo económico, pero volcado hacia un costado 'más social', de progreso.

Sin embargo, este triunfo también obligaba a la Alianza a profundizar en sus propuestas objetivas con respecto a los problemas sociales. Debía demostrar que, de cierto modo, sería algo más que una maquinaria electoral, y que se volcaría a desterrar la visión de la política como algo más que un coto cerrado a intereses clientelistas y corporativos, lejanos a la sociedad y sus necesidades imperativas. Así surge el IPA, el *Instituto Programático de la Alianza*, conformado por un núcleo de intelectuales y técnicos, tanto del FrePaSo como de la UCR, que trabajarían en la creación de un programa de gobierno de acción conjunta. Se iría más allá de la gestación de un simple programa; lo que se necesitaba era lanzar nuevos paradigmas a una escena política donde se respiraba el hartazgo social frente a la 'vieja política'. Además, se trataba de un hecho inédito en la cultura política argentina, con poca experiencia en coaliciones progresistas; **ello se sumaba a las dificultades que se plantearían para conjugar ideas partidarias y personalidades políticas tan disímiles, y para poder dar mensajes al electorado de fortaleza institucional y de capacidad de acción.** Una UCR de ideas liberales, un Frente Grande volcado hacia el peronismo social-cristiano; el principismo de la UCR frente a la informalidad del Frente Grande y su escasa institucionalización; cierto 'elitismo' de parte del radicalismo frente a la vocación de 'fronteras abiertas' del Frente.

Un gran desafío era irradiar *una cultura política aliancista*. Ambos líderes, Alfonsín y Álvarez, consentían en la inexistencia de la misma tanto en la sociedad como en la dirigencia⁵³. El FrePaSo contaba con cuadros de intelectuales jóvenes, permeables a los cambios mundiales. Se trataría de un proceso de convergencia de culturas políticas ("unidad en la diversidad"), evitando una eventual *aniquilación ideológica* de alguna de las fuerzas presentes.

La creación del "Grupo de los Catorce" (que reúne a miembros de la UCR y de los partidos del FrePaSo, formando una especie de Comité o Consejo Nacional, con el Grupo de los Cinco como vértice) implicó un avance en la institucionalización de la Alianza. Sin embargo, la Alianza necesitaba extender su base social, generar adhesión y militancia. Allí sería fundamental la difusión y el debate de la "Carta a los Argentinos", el manifiesto –programa que recoge las demandas de los electores a modo de ideas-fuerza.

2.10 - Las internas abiertas de 1998

El 26 de octubre de 1998, después de varios meses de discusiones, la Alianza dio a conocer lo que denominó 'los acuerdos institucionales'. Se trataba, sustancialmente, de la elección del candidato a presidente, pero se hablaba de la 'elección de la fórmula'. El 29 de noviembre de 1998 se realizaron las internas abiertas, que operaron como mecanismo de designación y de legitimación popular del candidato a presidente por la Alianza UCR- Frepaso. Se contaba con dos boletas para elegir. Una con el nombre de Fernando DE LA RÚA y otra con el de Graciela FERNÁNDEZ MEIJIDE, con tipografía de mayúsculas y minúsculas. Podemos decir que este último mecanismo fue más cercano a una personalización de la elección del candidato que a una elección de fórmula. Mientras el Frepaso tenía más lugares disponibles que candidatos sólidos, el radicalismo mostró más candidatos que lugares.

Los mecanismos fueron definidos tras largos debates de ingeniería política entre dos de los socios fundadores de la Alianza, Carlos Álvarez y Raúl Alfonsín. Las siguientes son algunas de sus estipulaciones:

- † La fuerza política que obtenga la candidatura presidencial también se adjudica el derecho a designar al presidente de la Cámara de Diputados, el vicejefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el vicegobernador de la provincia de Buenos Aires.

⁵³ Ver "Las patas de la Alianza", Suplemento Zona, Clarín, 28.06.98.

‡ Todo el armado tendrá que incluir a los partidos provinciales que adhieren a la Alianza, y a los que lo hagan en el futuro.

La mayoría de las afirmaciones se realizaron en clave de condicionamientos. El acuerdo de la Alianza está redactado en términos de *“si sucede tal cosa, ocurrirá esta otra...”*. Por ejemplo, ante la posibilidad de la victoria de De la Rúa, Fernández Meijide pasaba a competir por la candidatura provincial, entonces, ¿quién sería el segundo de De la Rúa, un cargo que quedaría para que lo ocupe el Frepaso? La respuesta era *“será un dirigente de reconocido nivel nacional”*. Tras las internas, al ganar De la Rúa, Fernández Meijide, de acuerdo con la “ingeniería electoral” elaborada entre Chacho Alvarez y Raúl Alfonsín, *“competiría con el cargo electivo desde el cual pueda servir de manera más eficaz al gobierno de la Alianza”*. Se trataba de un preanuncio acerca de su candidatura para la gobernación de Buenos Aires por la Alianza.

¿Y si el triunfo correspondía a Fernández Meijide? En el hipotético caso que las urnas hubiesen proclamado como candidata a presidenta a Graciela Fernández Meijide, Fernando de la Rúa se proponía como candidato a vicepresidente. Entonces, la Alianza hubiese tenido que resolver rápidamente como encontrarle un candidato aceptable para todos sus socios, para postular como jefe de Gobierno de la Ciudad, a un candidato proveniente de las filas de la UCR. Las elecciones del Gobierno porteño podrían haber ido unificadas con las de Presidente. El triunfo de Fernández Meijide hubiese convertido a Álvarez en candidato a presidente de la Cámara de Diputados. El Frepaso designaría el candidato a vicegobernador de Buenos Aires. Los dirigentes del Frepaso postulaban a Juan Pablo Cafiero como candidato a gobernador. Un triunfo de Fernández Meijide lo hubiese llevado al segundo término de la fórmula en la provincia.

La naturaleza de una elección interna entre candidatos de una coalición de partidos constriñó las campañas de cada uno. Fundamentalmente se centraban los esfuerzos en la necesidad de *hallar una diferenciación*. De la Rúa contaba con el apoyo del afiliado radical, además de independientes. Meijide pareció perder un posible eje de su campaña al agotarse el proyecto de re-reelección de Carlos Menem.

En noviembre de 1998 se realizaron las internas abiertas para designar a los presidenciables, que colocaron a De la Rúa como candidato presidencial por la Alianza. En ese año, el presidente Menem anunció que no buscaría una segunda reelección; y la Alianza presentó “La Carta a los Argentinos”, su programa de gobierno.

Una de las mayores tensiones a las que debía hacer frente la Alianza era la suposición de *‘el modelo o el caos’*. Allí la Alianza enfrentaba una *debilidad programática*, debido a que en su interior se encontraban posiciones tanto rupturistas con respecto al modelo, como de transformación gradual del mismo. Pero en aquel momento se privilegió **la posibilidad de canalizar electoralmente el repudio al menemismo**; o sea, el “humor antimemenista” de la sociedad sería funcional para cubrir aquella y otras deficiencias programáticas de la coalición. Uno de los ejes básicos del discurso de diferenciación giraba en torno a la re-reelección a la que aspiraba el presidente Menem. La Alianza debió ubicarse en defensa de la Constitución Nacional.

A la vez, la mayoría de los dirigentes aliancistas se ocupaban de las negociaciones por el reparto de cargos. En ese entonces, un manifiesto –programa, *“El compromiso de la Alianza”*, escrito por Rodolfo Terragno, pasaba casi inadvertido. Ello quizás develaba un escaso interés por trabajar en el fortalecimiento de las estructuras partidarias, en la captación de militantes, y de aquellos interesados en debatir las ideas contenidas en el manifiesto. El problema central del momento, que sin duda atraía mayor difusión mediática, era la distribución de los cargos, lo cual se resolvería por cuotas.

2.11 - Las elecciones presidenciales de 1999

El PJ anuncia, en agosto de 1999, su fórmula Duhalde - Ortega. El partido Acción por la República presentó la fórmula Domingo Cavallo – Armando Caro Figueroa. El ex ministro de Menem apostó a tres frentes: la estabilidad lograda gracias a la Ley de Convertibilidad, la eliminación de las ‘mafias’ del poder y la seguridad ciudadana. La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, surgida del acercamiento UCR-FrePaSo, perfiló como candidatos a Fernando De la Rúa, para presidente, y a Carlos “Chacho” Álvarez, para vicepresidente. Las encuestas favorables y los desaciertos de Duhalde ayudaron a ocultar los internismos de la coalición.

El 24 de octubre de 1999, con algo más de nueve millones de votos (el 48,5%), Fernando de la Rúa y su compañero de fórmula, Carlos Alvarez, ponían punto final a más de diez años de gobierno justicialista. Este binomio representó, en el imaginario de los 10 millones de argentinos que le confiaron su voto, *el regreso a la austeridad, al manejo eficiente de los dineros públicos, al anti-mesianismo, la lucha contra el déficit fiscal, y una recuperación de la economía que permitiría la reducción del nivel de desocupación*. El justicialismo obtuvo el 38%.

Las elecciones presidenciales de 1999 no contaban con un ánimo “épico”, por decirlo de alguna manera. No poseyeron una agenda tan glamorosa como la de 1983, cuando se trataba de recuperar la democracia.

Ni tampoco tuvieron la dramaticidad de la elección de 1989, con la amenaza de la hiperinflación y en medio de la crisis del modelo económico. Las agendas electorales de los partidos en 1999 se nutrieron de un gran número de cuestiones parciales, sin un eje principal claro. En el caso de la Alianza, se puede adjudicar el centro de gravedad de su discurso en la diferenciación con respecto al menemismo y las consecuencias de sus diez años de gestión. Según la opinión de Oscar Landi, cuanto más consolidada está la democracia, "más se funda en rutinas y en mejoras de gestión que en actos que sacudan la escena política"⁵⁴.

El discurso presidencial tras la victoria se basó fundamentalmente en la diferenciación con respecto al menemismo. De la Rúa no expuso un programa de gobierno; pero prometió un nuevo estilo de gestión y casi no mencionó medidas concretas (fuera de la intervención del PAMI). Marcaba como norte "un país decente, altruista y solidario", explicaba que "el Estado no puede ser indiferente ni estar ausente" y señalaba como primer problema nacional el desempleo. Fiel a su estilo, generó en el Congreso (y en la Plaza) menos vítores que su correligionario Raúl Alfonsín, y sólo fue duro con el gobierno saliente. Recordemos que, más que la propuesta programática, lo que diferenció a la Alianza fue colocar en el discurso a la conducta pública; el innovar en la forma de presentarse (como coalición de partidos) y la declamada nueva forma de hacer política.

El jefe de Estado recientemente electo hizo hincapié en que apostaba al consenso y no al enfrentamiento. Dentro de sus prioridades de gobierno, citó la reducción del déficit fiscal, la modificación de la estructura ministerial, la aceleración de una nueva ley de coparticipación federal; y el fomento de la actividad de las pequeñas y medianas empresas.

2.12 - La Alianza y los preparativos para la asunción. El armado del gabinete

El periodo que mediaba entre la elección presidencial y la asunción de las nuevas figuras electas estuvo atravesado por diferentes acontecimientos, como la selección de los ministeriales, la discusión de las leyes de Presupuesto y de Ministerios, la discusión por la magnitud del déficit fiscal, entre otros.

A partir del 10 de diciembre, la composición de la Cámara de Diputados pasó a ser la siguiente:

- † Alianza: 125 bancas (gana 19) con el 48,3% de los votos
- † Partido Justicialista: 101 bancas (pierde 21) con el 32,97% de los votos
- † Acción por la República: 12 bancas (gana 9) con el 7,79% de los votos
- † Otros partidos: 19 (pierden 7). Entre ellos: PD (Mendoza); Fza. Rep. (Tucumán); P.Nvo. (Corrientes); PDP (Sta.Fe); Cruz. Renov. (San Juan); M.P.Neuquino; Des. Y Just.(San Luis); PUB (Bs.As.); PAL (Corrientes); Liberal (Corrientes); M.P.Fueguino (Tierra del Fuego).

El número de diputados para tener quórum propio es de 129.

En el Senado, el bloque del PJ cuenta con una indiscutida mayoría, con 36 miembros, y sólo le falta un senador para llegar al quórum propio (37 miembros). Pero no se trata de un bloque homogéneo, sino que existen diferentes sub-bloques justicialistas. La Alianza integraría un interbloque con los representantes de la UCR y con el único integrante del FrePaSo, Pedro del Piero. Ello le permitiría sumar 22 votos, a los que se sumarían los cinco provinciales.

La Ley de Ministerios fue aprobada por el Congreso el mismo día del recambio presidencial. De la Rúa había amenazado con designar por decreto a los candidatos para las nuevas carteras: Nicolás Gallo (Infraestructura y Vivienda), Graciela Fernández Meijide (Acción Social) y Héctor Lombardo (transformación del Ministerio de Salud y Acción Social sólo en el de Salud). Finalmente, el gabinete ministerial quedaba integrado de la siguiente manera (es importante notar que los cargos aquí señalados corresponden a la conformación inicial del gobierno, tras la asunción presidencial):

- † *Jefe de Gabinete*: Rodolfo Terragno. Diputado nacional, afiliado a la UCR desde 1987. Secretario de Gabinete durante el gobierno de Alfonsín y Ministro de Obras y Servicios Públicos (1987 –1989). Presidió la UCR entre 1995 y 1997. Se trata de una figura consultada con Alfonsín, y que tendría una buena relación con el FrePaSo.
- † *Economía*: José Luis Machinea. Subsecretario de Planificación de Alfonsín (1983-1985) y de Política Económica (1985-1986). Presidió el Banco Central (1986-1989). Preside la FADE (Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad). Se trató de un ministro capaz de dar señales de tranquilidad al establishment, y de 'compromiso' dentro de la coalición.
- † *Relaciones Exteriores*: Adalberto Rodríguez Giavarini. Economista. Fue subsecretario de Presupuesto del Ministerio de Economía (1983-1985) y Secretario de Planeamiento Técnico en 1989. En el '98 renunció como Secretario de Hacienda del gobierno porteño. Daría un tono económico a Cancillería.
- † *Interior*: Federico Storani. Abogado, afiliado a la UCR desde los 18 años. Fundador de Franja Morada. Discípulo de Alfonsín, ente 1973 y 1976 presidió la Federación Universitaria. Fue miembro de la Asam-

⁵⁴ Ver, por ejemplo, la opinión de Oscar Landi, "El malestar en la política", suplemento Zona, Clarín, 9.05.99.

blea Permanente por los DD.HH. Tiene una importante carrera legislativa. Miembro fundador de la Alianza.

- † *Educación*: Juan Llach. Economista, fue jefe de asesores de Cavallo y luego su viceministro. Preside el IERAL, de la Fundación Mediterránea.
- † *Justicia*: Ricardo Gil Laavedra. Entre 1976 y 1978 fue Secretario letrado de la Suprema Corte. En 1984 fue nombrado juez de la Cámara Federal y Correccional que juzgó a los comandantes del Proceso. Desde 1988 hasta el fin de la era Alfonsín, fue secretario del Interior. Su nombramiento apunta a consolidar el apoyo de sectores de la Justicia.
- † *Salud*: Héctor Lombardo. Médico, fue Director General de Hospitales de la Municipalidad porteña. En 1995 fue elegido concejal, fue titular de la Comisión de Salud del ex Concejo Deliberante. Coordinó los equipos de salud de la Fundación Centro de Estudios para la República (que dirigió De la Rúa). En 1996 es nombrado Secretario de Salud de la Ciudad.
- † *Defensa*: Ricardo López Murphy. Economista. Fue consultor del FMI, del Banco Mundial y de la ONU. Fue asesor de los bancos centrales de Argentina y de Uruguay. En 1994 fue elegido entre líderes internacionales por el Foro Económico Mundial. Es jefe de FIEL.
- † *Infraestructura y Vivienda*: Nicolás Gallo. Ingeniero civil, amigo personal de De la Rúa. Fue consultor del Banco Mundial en Washington. Entre 1983 y 1987 presidió el subdirectorío de Subterráneos de Buenos Aires y ejecutó el primer premetro del país. En 1987 fue administrador general de ENTel. En el gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As. fue secretario de Producción y Servicios. Fue el tesorero de la campaña.
- † *Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos*: Alberto Flamarique. Militaba en Guardia de Hierro en su juventud. Estudiaba Ciencias Económicas pero interrumpió su carrera con el golpe de 1976. Fue agente de bolsa y vicepresidente de Bodegas Giol (1988-1990). Llegó al FrePaSo con Bordón y luego se convertiría en el operador político de Chacho Álvarez.
- † *Acción Social*: Graciela Fernández Mejjide. En 1976 ingresó a la APDH, tras la desaparición de su hijo Pablo. En el '91 integró la lista de Diputados del Fredejusto. Desde allí se postuló a distintos cargos legislativos. Fue una de las fundadoras de la Alianza. En 1997 derrotó al PJ en el distrito bonaerense. Luego perdió la interna presidencial con De la Rúa.
- † *Secretaría General*: Jorge de la Rúa. Abogado, ex funcionario de Angeloz y hermano menor del presidente. Excelente penalista. En 1974 presidió el Club Belgrano de Córdoba.
- † *Presidencia del Senado*: Carlos "Chacho" Álvarez. Licenciado en Historia. En 1990, siendo diputado del PJ, se alejó del menemismo y conformó un bloque extrapartidario llamado Grupo de los Ocho. En 1993 fundó el Frente Grande y fue reelecto diputado. En 1995 fue candidato junto con Bordón por el FrePaSo, pero ambos pierden las elecciones en las que Menem es reelecto. Preside el FrePaSo y su bloque en Diputados. Fue electo vicepresidente de la Nación.
- † *Presidencia de Diputados*: Rafael Pascual. De histórica militancia barrial en la UCR; integró Franja Morada en 1970. Gran colaborador de De la Rúa. En 1991 fue titular del Comité Capital de la UCR; luego vicepresidente segundo de Diputados.
- † *Consejo de empresarios*: Fernando de Santibañes. Amigo personal de De la Rúa, consejero en temas económico – financieros. Estudió economía en el Banco Central y en Chicago. Es uno de los fundadores de FIEL.

Con respecto a la estructuración ministerial, se subrayó a la idoneidad moral y técnica como criterio selectivo para la distribución de responsabilidades ministeriales. Sin embargo, existió cierto "criterio de compensación" entre las dos fuerzas coaligadas. El presidente goza de la autoridad constitucional para nombrar al gabinete, pero *es el presidente de un gobierno de coalición*. Se distinguió en el armado la intención del presidente de la búsqueda de confianza, sobre todo del establishment financiero y económico del país. Algunos análisis periodísticos señalaban el *giro hacia la derecha* tras la incorporación al gabinete de ciertas figuras, como el cavallista Llach. Ello pondría a prueba los límites ideológicos de la Alianza, surgida como coalición de centroizquierda.

El radicalismo histórico cuenta con la figura de Storani, al frente de Interior, un ministerio que, de cierta forma, recibió en compensación por su renuncia a la disputa por la presidencia de la Cámara de Diputados, dejando ese lugar al delarruista Pascual. El FrePaSo cuenta con dos carteras: Acción Social y Trabajo.

Integrando una "nueva generación" delarruista, se hallan Cecilia Felgueras (Secretaria de Promoción Social del Gobierno porteño, era candidata a Secretaria de Acción Social); en un principio fue la interventora del PAMI; Hernán Lombardi, Secretario de Turismo porteño, luego Secretario de Turismo de la Nación, y Darío Lopérfido (el Secretario de Cultura porteño, quien se desempeñó como vocero de campaña), quien se convirtió en el Secretario de Cultura y Medios de Comunicación.

2.13 - Las primeras dificultades

La contundente sociedad electoral que desalojó al menemismo pronto vería que acordar para una elección no es lo mismo que constituir una alianza de gobierno. A poco de andar en el poder, mostró algunos de sus límites. La Alianza, al enfrentarse a espacios reales de poder, debía mutar la arquitectura electoral en motor de gobierno. Entre los "temores" frente al funcionamiento de la coalición, se temía que el partido ganador de la presidencia se verticalizara, haciendo del Presidente un polo excluyente de las decisiones.

¿Es aplicable la lógica del funcionamiento de un partido a la dinámica de la Alianza? La coalición necesita fundamentalmente de equilibrio, sobre todo para sustentar la convivencia entre ambos liderazgos personales. Podía generarse un De la Rúa actuando como "el caudillo de la Alianza", o como un presidente más allá de querellas partidarias. Otro de los riesgos tendría que ver con la distribución de candidaturas, para garantizar esos "equilibrios internos". ¿Alcanzaría con dicha distribución para garantizar una convivencia mínimamente armónica entre las dos fuerzas?

Otro posible problema estaría relacionado con las banderas expuestas por la Alianza en la campaña y en su manifiesto, y con los límites a la autonomía de la acción gubernamental de parte del contexto internacional, y la presión de instituciones internacionales de crédito, como el FMI. Aquí surgirían posibles roces entre la UCR y el FrePaSo, sobre todo en el tema del "momento social del modelo", cuestión que se vio ampliamente constreñida por los compromisos internacionales a los que está sujeto el país, y por las orientaciones tecnocráticas que partieron no sólo desde Economía, sino también de consejeros del ámbito presidencial. No quedarían tampoco demasiados espacios para las proclamadas bases programáticas de la Alianza tras la reducción de gastos "sin anestesia social".

La gestación de la Alianza respondería a los lineamientos teóricos señalados por Lijphart⁵⁵ con respecto a la formación de coaliciones: la búsqueda de la maximización de poder, banderas afines, y mínima heterogeneidad ideológica y de motivaciones: la canalización del malhumor social, la diferenciación frente al menemismo, la regeneración institucional, el viraje del modelo económico hacia la centroizquierda, entre otras. Pero la práctica política, que oscilaría entre el pragmatismo y el principismo, muestra las dificultades intrínsecas que conlleva la actuación de la coalición en el sistema presidencialista. Adhiere a la idea el sociólogo y politólogo Juan Carlos Portantiero⁵⁶, quien señala las siguientes condiciones como inherentes a la viabilidad de un gobierno de coalición con el sistema presidencialista:

- † papel preponderante de los partidos políticos en el gobierno, incluso ubicándose por encima de la figura presidencial
- † acuerdos sólidos entre dichos partidos
- † el presidente no puede jugar por su cuenta: debe discutir cada asunto con los partidos

Portantiero menciona a Chile como caso paradigmático: allí existirían acuerdos sólidos entre los partidos (en especial el socialista y el demócrata cristiano, lo que signa el funcionamiento de una verdadera coalición de partidos), acompañados de discusión plena entre el presidente y los partidos. En Argentina, desde la asunción de Fernando de la Rúa, el papel de los partidos políticos habría pasado a un *último plano*; mientras que *en Chile a nadie se le ocurriría que Ricardo Lagos pueda echar a un ministro demócrata cristiano por su cuenta porque estaría tocando el equilibrio sobre el que se formó la coalición, y el presidente estaría atentando contra ese equilibrio: no puede jugar por su cuenta. Es decir, da la impresión de que un acontecimiento como el que llevó a la renuncia de Chacho Alvarez no podría darse nunca en una situación como la chilena porque el peso de los partidos en el gobierno es importantísimo. Acá lo que ha resultado es un opacamiento del peso de los partidos y una concentración en la imagen presidencial*⁵⁷.

3. Aplicación de categorías teóricas al análisis de acontecimientos del primer año de gestión de la Alianza UCR - FrePaSo

Pretendemos aquí complementar con datos (provenientes de fuentes secundarias), los elementos de análisis sugeridos por diferentes autores (los cuales han sido citados en el marco teórico), que refieren al 'estado del arte' de la cuestión que aquí nos inquieta: la coexistencia entre el sistema presidencialista y una coalición de partidos.

3.1 Coaliciones: análisis.

Utilizaremos como base en este apartado el trabajo de la politóloga boliviana Ivana Grace Deheza, referido expresamente al tema de gobiernos de coalición en sistemas presidencialistas en América del Sur

⁵⁵ Lijphart (1988:60)

⁵⁶ Portantiero, J. C., "La crisis actual es superior a la capacidad de las dirigencias" en La Nación, Suplemento Enfoques, 08.07.01.

⁵⁷ Portantiero, J.C., op.cit.

(Deheza, 1998). Con respecto a la tipología propuesta por la autora⁵⁸, **la Alianza UCR –FrePaSo**, acorde al número de partidos participantes en el gobierno, a través de acuerdos explícitos, sería un **‘gobierno de coalición’**, con origen en una **coalición pre –electoral**.

Con respecto al porcentaje que los partidos de gobierno retienen en la Cámara de Diputados, se trata de un **gobierno de coalición minoritario** (ya que posee el 49% de las bancas de dicha Cámara, y no llega a la mayoría propia). La Alianza es la primera minoría en Diputados al asumir De la Rúa, con 122 legisladores. Para alcanzar el quórum se necesitan 129 legisladores. Por ello se habla de una ‘precaria mayoría’ en Diputados. Las elecciones de renovación parlamentaria están pautadas para octubre de 2001. Allí, el oficialismo podría mejorar o empeorar su dotación partidaria en ambas Cámaras. Aquí debe destacarse la existencia de un sistema electoral mayoritario para la presidencia, con la posibilidad de ballottage, junto con un sistema de tipo proporcional para Diputados. El territorio nacional es considerado como ‘distrito único’. La Alianza obtuvo el 48,5% de los votos afirmativos, válidamente emitidos, (frente a un 33% de parte del PJ), lo cual determina que no es necesario ir a una segunda vuelta, y que la presidencia corresponde al partido que obtuvo esa mayoría relativa⁵⁹.

La renovación parcial de la Cámara de Diputados, a partir del 10 de diciembre de 1999, alcanzó a 130 de las 257 bancas totales. Catorce de esas bancas se definieron en elecciones anticipadas en algunas provincias, el 24 de octubre de 1999 se pusieron en juego las restantes 116. Los diputados que salieron de la Cámara fueron aquellos elegidos en 1995, el año en que Menem obtuvo su reelección. Los acuerdos internos entre UCR y FrePaSo colocaron la titularidad de la Cámara en el partido del presidente electo (la UCR, que colocó a Rafael Pascual) mientras que la jefatura del bloque sería para el FrePaSo (Darío Alessandro).

Renovación en Diputados : bancas que se renuevan y su composición actual

	P. Justicialista	Alianza	Otros partidos (incluye AR *)
Continúan	50	61	16
Renovará en total	72	45	13
Bancas que ya puso en juego	9	2	3
Ganó	7	6	1
Balance	- 2	+4	-2
Renueva el 24/10/99	63	43	10
Total Diputados pre-elecciones ´99	122	106	29
Total Diputados post-elecciones ´99	101	125	31

Partidos Provinciales

	Diputados (1999)	Renueva
PD (Mza.)	3	1
Autonomista (Corrientes)	1	1
Bloquista (San Juan)	1	1
Cruzada Renov.	1	-
Demóc. Progres.	2	1
Desarr. Y Justicia	1	-
Fte.Pdo. Nuevo	2	1
Fza. Republicana	2	-
Liber.Corrientes	2	1
M.Pop.Fueguino	2	1
M.Pop.de San Luis	1	1
M.Pop.Jujeño	1	1
M.Pop.Neuquino	2	1
Renov. De Salta	3	2
R.Dem.Tucumán	1	1
UCeDé	1	1

Fuente: Clarín

* Nota: Acción por la República (AR) tenía en 1999 tres miembros con mandato hasta 2001. El bloque cavallista ganó 9 diputados, llegando a un total de 12.

⁵⁸ Ver marco teórico, p. 14.

⁵⁹ Acorde al artículo 97 de la Constitución Nacional (1994): "Cuando la fórmula que resultase más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación". Por su parte, el artículo 98 afirma: "Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación".

La dotación numérica del oficialismo en el Congreso es un factor de gran importancia (gobierno dividido y sus implicancias con respecto a la gobernabilidad), pero no es ciento por ciento determinante del 'modus operandi' de la coalición de gobierno. Debe hacerse una salvedad, que refiere a la disciplina partidaria. Recordemos que este 'gobierno de coalición', en el seno de un sistema presidencialista, **no tiene incentivos para mantenerse unido** (en comparación con un sistema parlamentarista). Existen riesgos como la manifestación de 'indisciplina' de los legisladores, con respecto a la coalición; también de 'fracturas intra-coalición'. Y aquí surge un probable dilema de legitimidad: el presidente llega al poder gracias a los votos de simpatizantes y afiliados de todos los partidos coaligados; pero en la práctica, tiene libertad de actuar independiente con respecto a sus socios (arriesgándose a perder el apoyo de estos socios en el Congreso y en aquellos ministerios ocupados por ellos). El hecho de ocupar la presidencia puede ser visto como un des-balance de poder favorable a uno de los socios: el partido del cual proviene el presidente. En el caso argentino, al presidente De la Rúa, y al partido Unión Cívica Radical. Recordemos que el sistema presidencialista otorga gran número de atribuciones a esta figura. Por su parte, el socio FrePaSo, a través de Carlos Álvarez, retiene la vicepresidencia, institución que constitucionalmente tiene asignada la presidencia del Senado (art. 57) y la sucesión presidencial en casos de enfermedad, muerte, renuncia, o destitución. Debemos considerar las cuestiones que atañen, por un lado, al papel constitucional del vicepresidente, y por otro, a la experiencia inédita de un gobierno de coalición en un sistema presidencialista, y a posibles prácticas parainstitucionales que se originen. En octubre de 1999 el pueblo no apoyó sólo al radicalismo sino a una alianza entre el radicalismo y el Frepaso. Desde el momento que no fue escogido por el presidente entre los dirigentes de su propio partido, Álvarez no ocupó la vicepresidencia como un subordinado más, sino en cuanto jefe del otro partido de la coalición.

Con respecto a la vicepresidencia, la legislación comparada señala la existencia de dos tipos. Por un lado, la **vicepresidencia abierta**, la cual otorga al vicepresidente la posibilidad de suceder al presidente no sólo en caso de enfermedad, muerte, renuncia o destitución, es decir en caso de accidente, sino una vez que éste termina su mandato. La vicepresidencia "abierta" es, típicamente, el modelo norteamericano. Una vez que el presidente termina su período legal de cuatro u ocho años (si consigue la reelección), es habitual que su vicepresidente aspire a sucederlo en la presidencia vía elecciones⁶⁰.

El modelo argentino responde al concepto opuesto de la **vicepresidencia cerrada**. En tal caso, si bien el vicepresidente también puede reemplazar al presidente por accidente, una vez que éste termina su mandato y ya no puede ser reelegido, a su compañero de fórmula lo afecta la misma prohibición. En el sistema cerrado, el vicepresidente corre la misma suerte que el presidente. Toda su función es quedar en reserva para la eventualidad de un accidente, además de presidir el Senado. Así surge la hipótesis de la vicepresidencia como un cargo 'conspirativo'. La premisa de la vicepresidencia 'cerrada' es que todo lo que puede hacer el vicepresidente es esperar, o abandonar la vicepresidencia para competir en otro lugar.

Atendiendo a la formación de la Alianza UCR -FrePaSo, existieron obvias **consideraciones numéricas**, con respecto a una probable victoria de una fórmula conjunta. Ello se complementó con las consideraciones relativas al ascenso del FrePaSo, tras su experiencia en las elecciones presidenciales de 1995, y con la necesidad por parte de la UCR de reivindicarse tras la erosión del partido provocada por cuestiones como su aval al 'pactismo', y la inexistencia entre sus filas de candidatos con carisma y propensión al liderazgo.

"El radicalismo parece aggiornato por una alianza que puede sumarle la cuota de audacia de la que careció en el pasado, y el FrePaSo puede beneficiarse de la experiencia de gobierno del radicalismo para moderar sus propias fuerzas centrífugas"⁶¹.

".. el candidato radical sabía que necesitaba del FrePaSo para aspirar a la presidencia de la República, y al mismo tiempo, debía basar la campaña electoral en su gestión y en su partido: "Somos la Alianza y dentro de la Alianza somos la UCR, que constituye su garantía y resguardo de futuro, por los valores y la historia que representa... La Alianza no reemplaza la base nutriente de los partidos" ... Sin embargo, los votos que obtuvo el FrePaSo son una advertencia a la UCR frente a cualquier intento por olvidar que se trata de una alianza. Pretensiones hegemónicas pueden echar por tierra el esfuerzo hecho hasta aquí"⁶².

Así, la UCR aportaba su cuota de previsibilidad frente a 'la audacia', el progresismo, del FrePaSo. La figura de De la Rúa era central con respecto a dicha previsibilidad. Los potenciales votantes conjugarían en esta Alianza señales de honestidad y transparencia, experiencia ejecutiva y sensibilidad social para orientar los cambios.

⁶⁰ Mariano Grondona, en nota de La Nación: "Álvarez: ¿gobierna o cogobierna?", 01.10.00, ejemplifica: "Truman y Johnson llegaron a la presidencia por la muerte de Roosevelt y Kennedy, pero de ahí en más pudieron confirmarla como candidatos electorales. Bush, por ocho años vicepresidente de Reagan, ganó después la presidencia. Al Gore aspira a lo mismo después de haber acompañado a Bill Clinton por otros ocho años".

⁶¹ De Riz, Liliana: "El mapa político que viene", en Sección Opinión, Clarín, 1.12.98.

Los factores de acercamiento de tipo ideológico tienen que ver con la propuesta 'progresista', por la connotación de centroizquierda que se le dio a la coalición. Desde la figura de Alfonsín, la UCR difundía un 'giro ideológico' hacia la socialdemocracia. El FrePaSo ascendía gracias a la advertencia de un giro ideológico en el peronismo, un movimiento popular, hacia el menemismo, un gobierno neoconservador. Además, inicia una campaña de denuncias de 'las mafias en la *nommenklatura menemista*'. Resaltaba su propuesta de 'democratización de la democracia' frente a la ortodoxia neoliberal⁶³; de 'dotar de contenido social al modelo', entre otras consignas.

Con respecto a los 'pagos colaterales', el FrePaSo, tras su unión con la UCR, podía obtener beneficios en torno a su reconocimiento político, lo cual operaría funcionalmente respecto su consolidación, y a sortear opiniones que lo catalogaban como *flash party*, 'partido mediático', 'una fuerza sin vocación ni recursos básicos para gobernar'⁶⁴. Entre otros beneficios adicionales, el FrePaSo conseguiría espacios políticos concretos, como la vicepresidencia, ministerios, la gobernación de distritos importantes, y bancas parlamentarias; beneficios *más simbólicos que concretos*, según la opinión de Novaro (en Torre et al, 1999: 135). Sin embargo, ello también conlleva sus riesgos; por ejemplo, una posible 'jibarización' del FrePaSo por parte de la UCR.

La oposición conjunta al menemismo, junto con la posibilidad de ganar 'el premio mayor', las elecciones presidenciales de 1999, eran los principales factores aglutinantes de la UCR y del FrePaSo. En el escenario político (y en el imaginario social), la Alianza se presentaba como una opción innovadora, no sólo por aquellas propuestas contenidas en la 'Carta a los Argentinos', sino también por la relativamente escasa captación que provocaba 'la oposición interior' al menemismo: el 'duhaldismo'. Ello nos remite a considerar a la oposición como variable de análisis.

Juan Carlos Torre (Torre et al, 1999), en un trabajo referido a 'los desafíos de la oposición en un gobierno peronista', ofrece una distinción analítica para estudiar a la oposición: sugiere tener en cuenta a **la oposición institucional**, y a **la oposición política**. **La oposición institucional** implica un espacio, una posición en la distribución del poder institucional, un rol en la división del trabajo del juego democrático. En cambio, **la oposición política** es dinámica; hace alusión a la acción de hacer oposición al gobierno de turno, "mediante el control de gestión, la crítica de sus iniciativas y la propuesta de alternativas" (Torre, ob. cit.:56). En el caso del gobierno menemista, la oposición política no sería practicada solamente desde fuera del gobierno, ya que le surgiría una oposición (política) de parte de sectores que conforman el vasto arco de la coalición gobernante (como por ejemplo, aquella encabezada por Cavallo, por Beliz, por Duhalde). El FrepaSo y la Unión Cívica Radical se hallarían específicamente en el espacio reservado a la oposición institucional, correspondiendo con la oposición política. Pero las características del partido gobernante conllevan sus problemas para con esta oposición. Según el autor, "el peronismo en el gobierno tiende a funcionar como un sistema político en sí mismo" (Torre, ob. cit.: 57) o sea, a actuar simultáneamente como gobierno y oposición. Torre consideraba que la verdadera diferencia estratégica se vería en "la oferta política de un liderazgo capaz de suscitar confianza en otra manera de gobernar" (Torre, ob. cit.: 62) ⁶⁵.

Aún a principios de 1999 persistía la 'ofensiva re-reeleccionista' por parte del presidente Menem. La Alianza se pronunció en contra de cualquier intento de manipulación de la Constitución nacional. Tras varios intentos fallidos, el presidente Menem decidió abandonar sus aspiraciones para 1999 (pero no las de seguir presidiendo el PJ). Entre los determinantes de su decisión se colocó la amenaza del plebiscito bonaerense, instrumentada por Eduardo Duhalde (quien era la figura favorita, según las encuestas, para suceder al presidente Menem). Esta oposición interna al presidente, conducida por el 'duhaldismo', recurrió "al imaginario populista tradicional: *movimientismo antipartidario, concepción mayoritaria y plebiscitaria de la democracia...*, en tanto seña de identidad y bandera de la resistencia contra el neoliberalismo y el disciplinamiento impuestos 'desde arriba' por el menemismo" (Novaro, en Torre et al, 1999:147-148). Duhalde usaba de esta manera una estrategia de diferenciación con Menem para disputar el voto a la Alianza.

Pero el electorado, al cotejar las opciones frente a las elecciones de 1999, señaló como 'más creíbles' a las banderas de la Alianza que a las consignas duhaldistas. La Alianza lograba incluso la adhesión del

⁶² Ollier, María Matilde (asesora de Fernández Meijide): "Se consolida una opción al peronismo", en Sección Opinión, Clarín, 01.12.98.

⁶³ Ello se remite a 1989, al 'Grupo de los 8', al FREDEJUSO (Frente para la Democracia y la Justicia Social), al Frente del Sur (alianza integrada por disidentes del Partido Comunista, Sectores Demócrata Cristianos, e independientes) y el Frente Grande (resultado de la unión entre los dos frentes anteriores).

⁶⁴ Al respecto, ver el artículo de Marcos Novaro, en Torre et al (1999: 135).

⁶⁵ Según Torre, ello se vería derivado de rasgos como la unidad de acción de esta oposición, y el poder presentarse como actor independiente.

voto conservador⁶⁶. Hacia afuera, la Alianza lograba quizás el perfil justo tras diez años de menemismo; “la formación de la Alianza interpretó la demanda de importantes sectores de la opinión pública en pro de una alternativa al gobierno menemista”⁶⁷.

3.2 - Relaciones Presidente – Congreso. Gobierno unificado – dividido.

Una vez obtenida la victoria en las elecciones de 1999, el análisis puede pasar al terreno de las relaciones Ejecutivo – Legislativo, y al gobierno unificado/ dividido. Según Mustapic, las *relaciones Presidente – Congreso* muestran una dialéctica institucional, mientras que las *relaciones gobierno – oposición* mostrarían una dialéctica de tipo partidaria⁶⁸.

La coyuntura partidaria que le toca vivir al gobierno aliancista presenta sus dificultades. La oposición justicialista gobierna catorce provincias, es mayoría en el Senado, y puede controlar el quórum en Diputados. A ello se suman las dificultades para lograr ‘disciplina’ dentro de la Alianza, referida a las posturas diversas expuestas por los legisladores en su seno; además de algunas cuestiones (por lo general vinculadas al rumbo de la política económica del gobierno) que operaron como ‘divisorias’ con respecto a las votaciones en el Congreso y a las relaciones de los miembros de la Alianza. El tema podría remitirnos a aquellos interrogantes señalados por Serrafiero (Serrafiero, 1999), con respecto a la precaria institucionalización de la Alianza, y a la inexistencia de mecanismos formales de resolución de cuestiones y conflictos, lo que llevaría, en cada coyuntura en la que surgen dificultades, a hablar de la existencia de una ‘crisis’, y al eventual surgimiento de cuestionamientos duros dentro de la misma Alianza, con la consiguiente muestra de desconfianza social frente al novedoso experimento de expresión política, corporizado en la Alianza UCR- FrePaSo.

Al respecto, observaremos un acontecimiento como la discusión, y posterior sanción, de la Ley de Presupuesto 2000. Un área clave de las relaciones Ejecutivo- Legislativo hace referencia a la sanción de la ley de presupuesto. Así como lo ve Guillermo Molinelli (Molinelli, 1995), se trata del “poder de billetera”, que lleva el balance de poder hacia el Congreso, más precisamente hacia la tarea de la Comisión de Presupuesto y Hacienda (cuyo titular era, a fines del gobierno menemista, Oscar Lamberto, del PJ-Santa Fe).

De la Rúa no logró asumir con el presupuesto para el año 2000 aprobado por el Congreso. Sin embargo, no contar con el presupuesto no implica la parálisis de la administración pública: hasta que se sancione la ley puede funcionar con una prórroga del anterior. Hay una norma histórica que establece que, en caso de no aprobación del presupuesto, se debe apelar al régimen de los doceavos, una vieja tradición jurídica que estaba incorporada en las viejas leyes de contabilidad o reguladora de la hacienda pública⁶⁹. En 1987/1988 el gobierno del ex presidente Raúl Alfonsín funcionó sin presupuesto⁷⁰. En el caso de la Alianza, el hecho de contar con la ley le permitiría a De la Rúa negociar con más comodidad con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con los acreedores internacionales.

En esta cuestión del “poder de billetera” no sólo estaría involucrado el Congreso. Allí, De la Rúa experimentaría inauguralmente las dificultades de actuar sin una mayoría propia en Diputados, y con una mayoría opositora en el Senado. Aquí entraría en escena otro de los puntos clave que hacen a la relación Ejecutivo-Legislativo: *la viscosidad congresional*, ya sea proveniente del partido de la oposición, como de sus propias filas (y recordemos que en este caso se trata de dos partidos coaligados). Una dificultad extra se presentaría en el terreno de las relaciones con los gobernadores justicialistas. El sistema fiscal de coparticipación federal, además de los aportes del Tesoro Nacional, signarían la relación determinante entre los legisladores y los gobernadores, y el poder de éstos últimos sobre el Congreso, en particular sobre el Senado.

La Alianza se encuentra en una situación de **gobierno dividido**: no posee mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras. Algunos autores defenderían sistemas electorales que no favorezcan el gobierno unificado, de modo de acentuar el control por parte del Legislativo de la rama Ejecutiva. Sin embargo, en momentos en que los desafíos de la coyuntura claman por acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas, la cuestión pasa a la actitud, confrontacionista o de cooperación, que demuestren los partidos. Sabemos que

⁶⁶ El voto conservador, que podría haberse volcado a favor de la centroderecha representada por Acción por la República, pudo ser captado significativamente por la Alianza. Ver, por ejemplo, Clarín, 5.11.99: “El voto conservador no ha pedido vigencia”, por Carlos Acuña. Según el autor, el electorado conservador reaccionaría positivamente frente a una alianza populista –tecnocrática, y evaluaría como ‘algo excluyentes’, a las intenciones progresistas.

⁶⁷ De Riz, Liliana: “El mapa político que viene”, Sección Opinión, Clarín, 1.12.98.

⁶⁸ Ver Mustapic (2000).

⁶⁹ Esta idea está contenida en una norma legal de 1956, y en una ley de 1992 con una cláusula similar. Esto significa que la doceava parte de lo gastado el mes anterior está legitimado que se gaste en el primero o el segundo mes siguiente mientras no se resuelva la sanción parlamentaria del presupuesto. El mayor aspecto jurídico del presupuesto está dado en el capítulo de los gastos corrientes y las erogaciones de capital, que legitima y autoriza hasta el nivel que se puede gastar.

⁷⁰ Desde 1992 se observaría, según Molinelli (1995), una regularización del proceso presupuestario, con un Congreso que asume su responsabilidad de presentar en tiempo una ley de presupuesto.

en los sistemas presidencialistas existe el riesgo de 'bloqueo', cuando la oposición no permite al Ejecutivo ejercer su función de gobierno. La oposición no representa solamente una alternativa, sino que influye en el proceso de toma de decisiones. Y a veces, en casos en que los presidentes gozan de mayoría en una o en ambas cámaras, pueden enfrentar un bloqueo cuando no logran disciplinar a sus propias fuerzas. Si el ex presidente Menem sufría posturas opuestas dentro de su mismo partido, el presidente De la Rúa experimentaría en este primer año de gestión posturas opuestas tanto desde la oposición propiamente dicha (PJ, tanto legisladores como gobernadores) como desde su propia "alianza", electoral y de gobierno. Sin embargo, en los primeros cien días del gobierno aliancista (pese a los cuestionamientos puntuales del peronismo, a los debates internos en la Alianza y las trabas propias del juego político), se sancionaron siete leyes, se avaló la intervención federal a Corrientes, se aprobaron diez ascensos a militares y otros cuatro a embajadores.

El debate por el presupuesto permite observar ciertas tendencias en el modus operandi de la oposición⁷¹. La mayoría justicialista en el Senado no representó el mayor obstáculo; el debate se vio atado a la cuestión de la coparticipación federal, lo que se relaciona con las fuerzas provinciales. Recordemos que el PJ gobierna catorce provincias, entre ellas las tres más importantes por número de habitantes e influencia en el PBI (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba). Además, tiene un control fluctuante del quórum en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el peso del PJ no es sólo de naturaleza institucional, sino de naturaleza estructural. Después de diez años de menemismo, los liderazgos del PJ mantienen una estrecha relación orgánica con los factores de poder, sobre todo los económicos, quizás capaces de neutralizar y forzar los diseños políticos generales.

Dentro de esta estrategia se delinearon, a lo largo del año, diferentes intentos de canalizar políticamente los signos de posible quiebre de la alianza gobernante. Por ejemplo, surgió la hipótesis de una nueva alianza de poder, entre el delarruismo y el PJ, por un lado, y entre el Frepaso y el alfonsinismo, por el otro. Sin embargo, tras el escándalo del Senado, la renuncia de Álvarez, y las repercusiones de la crisis, el justicialismo prefirió tomar distancia del radicalismo. La sucesión presidencial de 2003 sería el próximo objetivo en la mira de los jefes del PJ, aprovechando los acontecimientos políticos para diferenciarse del gobierno, y para obtener créditos para sus provincias. Paralelamente, se profundizaba la disputa interna, entre los tres gobernadores de las provincias 'grandes': Ruckauf, De la Sota y Reutemann.

El justicialismo se ha beneficiado de las debilidades del oficialismo, al cual le surgirían dificultades adicionales, provenientes de las propias filas aliancistas. Por ejemplo, a los dos meses de haber asumido la Alianza, se hicieron públicas las primeras peleas dentro del elenco gobernante, dentro del Poder Ejecutivo y sus ministros, y cuestionamientos desde fuera, como aquellas críticas de Raúl Alfonsín, referidas al continuismo expresado, entre otras, en la inexistencia de políticas sociales activas, y de un proyecto de crecimiento productivo. Otras discusiones pasaban por desmesuras de protagonismo. Por ejemplo, rumores acerca de un proyecto diseñado por Rodolfo Terragno para ampliar sus competencias respecto de las de sus pares. Alfonsín sufría las presiones de referentes de la UCR del interior, marginados del esquema administrativo⁷².

Un acontecimiento clave ocurrido en el año 2000, relacionado con las disidencias en el aliancismo, serían los recortes a los empleados estatales. El 31 de mayo de 2000, el presidente De la Rúa firmaba el decreto número 430, medida que establece la aplicación de las reducciones salariales de los empleados estatales. El Gobierno sabía que tendría que negociar proyectos clave con una oposición reacia a los severos recortes, con el agravante del surgimiento de una docena de diputados nacionales aliancistas también en desacuerdo, lo que ponía en peligro la consecución del quórum en la Cámara baja. Aproximadamente una decena de éstos pertenecían al Frepaso. El sector más crítico lo encabezaban Elisa Carrió (UCR-Chaco) y Alicia Castro (Frepaso-Buenos Aires), a quienes acompañaron los diputados socialistas Alfredo Bravo, Jorge Rivas y Héctor Polino, y los frepasistas Enrique Martínez, Marcela Bordenave, Gustavo Cardesa, Ramón Torres Molina, Federico Soñez y Humberto Volando, entre otros. A estas fisuras en el bloque de diputados oficialistas se sumaba otro motivo de preocupación para el presidente De la Rúa: los gobernadores peronistas y la conducción de los bloques legislativos del PJ rechazaron firmar con el Gobierno un nuevo acuerdo fiscal y la creación de un fondo federal de asistencia social.

⁷¹ Ver detalles de este debate en el anexo.

⁷² Otras diferencias se producían entre el ministro de Trabajo Flamarique, y el ministro Machinea. Flamarique objetó el proyecto de José Luis Machinea, de Economía, para elevar la edad de la jubilación de las mujeres a 65 años. El jefe de la SIDE, Fernando de Santibañes, un miembro de la intimidad presidencial, debió resignar su propuesta de que el Banco Central controlase el lavado de dinero, tal como pretendían el presidente de esa entidad, Pedro Pou, y un conjunto de banqueros. Se enfrentó a varios ministros y legisladores amenazantes del oficialismo. Los diputados de la Alianza también les hicieron pasar un mal rato a los emisarios de Flamarique que pretendían disciplinar al bloque para votar la reforma laboral. Datos extraídos de La Nación, 18.02.00, "Las primeras peleas cerca de De la Rúa".

El vicepresidente, por su parte, se alineaba detrás de De la Rúa, evitándole conflictos internos y defendiendo, como si fuera propia, una decisión en buena parte contraria a sus ideas: *“Cualquier coalición de gobierno tiene debates internos. Lo importante es que no obstaculicen la acción del Presidente, porque los inversores están mirando la fuerza de un gobierno para llevar adelante una política. No se puede discutir el rumbo si previamente no se afirma la autoridad presidencial”*. Álvarez actuó en contra de sus bases y de sus votantes. En dicho momento también se hablaba de la división del gabinete en zonas ideológicas.

También durante el debate del proyecto de ley de reforma laboral surgieron fuertes cuestionamientos dentro del bloque de diputados de la UCR y del Frepaso. Un grupo de legisladores aliancistas, encabezado por Alicia Castro (Frepaso-Buenos Aires), por Elisa Carrió (UCR-Chaco) y por una decena de diputados del Frepaso resistió el proyecto gubernamental, encabezando una masa rebelde de diputados, críticos frente a cada iniciativa oficial. Se produjeron cambios en otro momento impensables en la Cámara alta. Por ejemplo, los bloques de la UCR y del PJ debieron cambiar sus autoridades. El mendocino José Genoud (UCR-Mendoza), presidente provisional del Senado, se vio obligado a dar un paso al costado ante la vorágine de las sospechas. Quizás el lado positivo del escándalo fue la aprobación de la ley de fueros (cuya iniciativa estaba demorada desde hacía cinco años). Frente al descrédito público, el Congreso aceleró en un día la sanción de la norma, que permite la inmunidad de arresto, aunque no de proceso, de legisladores, jueces y funcionarios.

Muchos legisladores oficialistas reformularon varias iniciativas gubernamentales al incorporar, en varios casos, modificaciones sustanciales, como en las reformas tributaria y laboral y en el proyecto de ley de emergencia económica. Y la actitud de los diputados ‘díscolos’ era minimizada por voces del oficialismo, como Darío Alessandro; los señalaba como *‘cuestionamientos puntuales’*, lejos de ser una crítica continua al Gobierno.

3.3 - El cambio ‘en el gobierno’. La Ley de Reforma Laboral y el ‘escándalo del Senado’. La renuncia del vicepresidente Álvarez

Según Deheza (1998) la composición partidista inicial de un gobierno de coalición se altera por **cambios en el gobierno**. Se trata de cambios de ministros, o del vicepresidente, debidos a la retirada de los mismos de la coalición gobernante. Se trata de una categoría útil para analizar los cambios sufridos en la coalición UCR –FrePaSo tras el escándalo por supuestos sobornos otorgados para lograr la sanción de la Ley de Reforma Laboral. Esta categoría podrá ser complementada por aquellas sugeridas por Mario Serrafiero (Serrafiero, 1999: 270- 271), que hacen referencia principalmente a las **cuestiones fundamentales a tener en cuenta “para que una coalición electoral se convierta en una coalición de gobierno relativamente estable”** (Serrafiero, 1999: 270).

Serrafiero señala los indicadores de un nuevo gobierno:

Nuevo gobierno – Continuidad o discontinuidad de políticas	
‡	Configuración de un nuevo gabinete
‡	Relaciones diferentes con el congreso
‡	Ganancia o pérdida de apoyo / Nuevas alianzas o desintegración de las existentes
‡	Cambio de políticas públicas

Fuente : Serrafiero (1999: 193)

El autor destaca las críticas que ha recibido el presidencialismo, con respecto a su incapacidad para crear coaliciones, *“al ser sólo uno el cargo que cuenta”* (el presidente). Sin embargo, destaca que, ante ciertas condiciones, como un sistema de partidos pluralista moderado, *“la vicepresidencia puede cumplir una función importante para la conformación de alianzas”* (Serrafiero, 1999: 150). Serrafiero señala luego las dudas que persisten (Serrafiero, 1999:150):

- ‡ ¿Esas alianzas, ¿son sólo electorales o también de gobierno?
- ‡ ¿Qué ocurre con tal alianza cuando se rompe, por alguna razón, el binomio triunfador?

Una crónica de los acontecimientos⁷³ :

Los diputados de la Alianza comenzaron a discutir con el Gobierno el proyecto de reforma laboral en diciembre de 1999; sus intenciones fundamentales se vinculaban a intentar disminuir el índice de desocupación. El proyecto fue esbozado por el titular de la cartera laboral, Alberto Flamarique. La iniciativa oficial contemplaba, entre otras cosas, la extensión del período de pruebas de trabajo de uno a seis meses, la eliminación de la ultraactividad para imponer la negociación colectiva por empresa y el fraccionamiento de las vacaciones y del aguinaldo.

Varios diputados de la Alianza adelantaron su posición contraria a la iniciativa, porque ésta contemplaba lineamientos similares a los del proyecto de ley que, en su momento, envió el ex presidente Carlos Menem al Congreso y que fracasó en su aprobación por la negativa de los peronistas de extracción sindical, y de los bloques de la UCR y del Frepaso. Una muestra de la dura posición que existe por parte de algunos diputados de la Alianza respecto de este tema quedó expuesta durante la reunión que De la Rúa mantuvo con los diputados oficialistas en la Casa Rosada. La diputada Alicia Castro (Frepaso-Buenos Aires), una ex sindicalista del sector de la aeronavegación, cuestionó la reforma laboral propuesta: *“En ningún lugar del mundo se bajó la desocupación fraccionando las vacaciones o extendiendo el período de prueba laboral”*, era la postura de la legisladora. Pero su comentario no recibió respuesta alguna de parte del jefe del Estado; sin embargo, existían versiones sobre la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo eliminara del proyecto laboral el articulado que prevé el fraccionamiento de las vacaciones y del aguinaldo.

Todo indicaba que el Gobierno enviaría la reforma laboral al Congreso una vez que éste aprobara el proyecto de ley de presupuesto y el paquete impositivo, ambas iniciativas ‘empantanadas’ en su tratamiento en el Senado. De la Rúa sugería entonces la posibilidad de que los legisladores sesionaran durante enero, un mes tradicionalmente considerado como de descanso legislativo. Las sesiones continuaron durante el año 2000, sin llegar a acuerdos, fundamentalmente entre el Gobierno, el Senado y los gremios. La sanción de la reforma se logra el 26 de abril; ello constituía uno de los objetivos políticos fundamentales de la Alianza. El Gobierno ponía en juego su capacidad de negociación a poco de asumido. Las negociaciones fueron largas, surcadas por los primeros paros, y con grandes reparos por parte del sindicalismo⁷⁴.

El escándalo por presuntos sobornos en el Senado tras la aprobación de la reforma laboral parece iniciarse el 12 de julio, en la sesión previa al receso de invierno, cuando el senador Antonio Cafiero presentó una cuestión de privilegio en la Cámara, a raíz de un artículo del Diario La Nación que hablaba de ‘favores personales’ a los senadores, a cambio de la aprobación de la ley laboral⁷⁵. Al surgir el caso, De la Rúa reunía a senadores del PJ y calificaba la cuestión como “un absurdo”, mientras que Álvarez agudizaba su enfrentamiento con la Cámara, hablando de “crisis terminal y pidiendo renuncias masivas. Así, el Gobierno mostraba dos posiciones bien definidas, que lo conducirían al estado de crisis. Álvarez no mostraba dudas de que los sobornos a los senadores existieron y que el origen del escándalo estaba en el gobierno que él integraba. Y apuntó hacia los principales ‘negociadores’ en la Alianza de la ley laboral. El entonces vicepresidente encauzó su enfrentamiento casi personal con el todavía titular de la SIDE, Fernando de Santibañes, y se distanció de quien hasta entonces había sido uno de sus principales operadores políticos, el entonces ministro Flamarique. En agosto, Álvarez decidía no presidir más las sesiones del Senado, y llevaba el tema a la Justicia.

La etapa judicial del escándalo se abre con las declaraciones de Cafiero ante el juez federal Liporaci⁷⁶; el senador bonaerense ponía bajo sospecha a Ortega, Bauzá y Pardo, tres senadores del PJ. Luego, el senador salteño Emilio Cantarero admitía haber cobrado coimas. Serían once los senadores imputados por la Justicia. Además, por un acuerdo político eran desplazados los jefes de los bloques de la UCR y el PJ, Raúl Galván y Augusto Alasino. El Congreso aprobaba una ley de limitación de los fueros de los senadores. Y se multiplicaban gestos que complicaban la unidad entre De la Rúa y Álvarez.

⁷³ Las siguientes notas fueron tomadas como referencia:

- *Alvarez, ¿vice o copresidente?*, por Mariano Grondona, en La Nación, 01.10.00
- *La unidad del Poder Ejecutivo*, por Natalio Botana, La Nación, 05.10.00
- *Los límites de Chacho*, por Fernando Laborda, La Nación, 18.02.00
- *Las primeras peleas cerca de De la Rúa*, La Nación, 18.02.00
- *Un Congreso que cumplió con las demandas básicas*, La Nación, 18.03.00

⁷⁴ Recordemos que se trata de un sindicalismo peronista fracturado, ya que en marzo los gremios que se oponían a la ley laboral rompieron con la conducción de la CGT de Rodolfo Daer. Encabezados por Hugo Moyano, se atribuyeron la condición de “única representación” de la central.

⁷⁵ Otro de los detonantes fue la frase que el dirigente camionero Hugo Moyano, secretario de la CGT disidente, le atribuyó al Ministro Flamarique en plena negociación del proyecto de reforma laboral entre el Gobierno, el Senado y los gremios: *“Vos dejá que yo a los senadores los arreglo con la Banelco”*.

⁷⁶ El juez Liporaci se hallaría luego en la mira de la Justicia, tras las investigaciones del juez Gabriel Cavallo y del Consejo de la Magistratura por presunto enriquecimiento ilícito.

El Senado dio luego una señal de reacción y aprobó a mediados de setiembre la Ley de Emergencia Económica. La Cámara recuperaría algún protagonismo a la hora de votar el presupuesto. Pero su reputación como cuerpo estaba en caída. Álvarez reclamó (y obtuvo más adelante) la renuncia del titular provisional del Senado, José Genoud. La senadora neuquina Silvia Sapag, por su parte, denunció coimas en el tratamiento de la ley de hidrocarburos, lo cual derivó en la renuncia del radical Juan Melgarejo. El justicialista santafesino Jorge Massat renunciaba también tras denuncias de corrupción.

De la Rúa decidió realizar el primer cambio de gabinete desde su asunción. El nuevo gabinete, a diferencia de aquel diseñado en 1999, no contemplaría compromisos ni con el Frepaso ni con el partido radical. Los medios hablaban del 'fortalecimiento del Presidente'. Comunicó a Álvarez sobre los cambios apenas 24 horas antes de hacerlos públicos, y no dejó espacio para mayores objeciones.

Álvarez hizo pública la necesidad de dar una salida política, por vía de De la Rúa, al escándalo del Senado. Reclamó la renuncia de Alberto Flamarique, quien, tras ser designado por el presidente De la Rúa, se convertiría en el nuevo secretario general de la Presidencia. Fernández Meijide (quien habría 'jugado' para De la Rúa) permaneció en el Ministerio de Desarrollo Social. En la misma línea del reforzamiento de la autoridad presidencial se encuadró la permanencia de Fernando de Santibañes en la SIDE. De la Rúa decidió disolver el Ministerio de Infraestructura, pasando sus funciones a Economía (en búsqueda de fortalecer a Machinea y dando señales de confianza a los mercados), al mismo tiempo que escindió de este último la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). La negativa de Ricardo López Murphy de conducir un nuevo ministerio de recaudación fiscal impidió que la AFIP ganara esa categoría, como deseaba el Presidente. En cambio, la AFIP pasó a la Jefatura de Gabinete. El otro hecho que intentó fortalecer la economía fue la designación de Chrystian Colombo como reemplazante de Rodolfo Terragno. Colombo está reputado como 'hacedor' y sería responsable de un buen diálogo con los gobernadores justicialistas. Una tercera intención correspondería a la necesidad de fortalecer la gestión del gobierno. Por ejemplo, aquí se halla la designación de Patricia Bullrich al frente del Ministerio de Trabajo. Finalmente, tras la renuncia de Ricardo Gil Lavedra, y su reemplazo por Jorge de la Rúa a Justicia, el presidente pretendía agilizar las reformas pendientes, e indicar que el tema judicial le importa al extremo de colocar allí a su hermano. Todos los cambios resaltaban la necesidad presidencial de rodearse de personas de su confianza. Con los cambios dejaron el elenco ministerial Rodolfo Terragno, ex jefe de Gabinete; Ricardo Gil Lavedra, ex titular de Justicia, y Nicolás Gallo.

La cuestión de los presuntos sobornos era derivada por el gobierno, sobre todo por el vértice delarruista, hacia una cuestión de mera resolución judicial. El juez hablaba de 'indicios de sobornos'. No había una salida política para la Cámara más allá de la futura resultante tras las elecciones de renovación parlamentaria de 2001. Ni siquiera la apertura de los gastos reservados de la SIDE contribuía al esclarecimiento del caso. Pero el Gobierno ya se hallaba muy golpeado, y lo fue más aún tras la presentación de la renuncia de Chacho Álvarez, el 6 de octubre de 2000. Por efecto de la actitud de Álvarez, también presentó su renuncia Alberto Flamarique, a la Secretaría General de la Presidencia. De la Rúa designó a Carlos Becerra (viceministro del Interior), en reemplazo de Flamarique.

De la Rúa mismo señalaba la necesidad de buscar una figura del Frepaso para incorporar al gabinete, *"porque su presencia quedó desequilibrada ... Yo creía que estaba contribuyendo a la compensación entre las fuerzas (de la Alianza) y que al pasar a alguien (por Alberto Flamarique) a una función meramente técnica salía del área operativa de trabajo, que era lo que Álvarez me había planteado. Como experiencia: las cosas hay que decir las siempre con todas las letras, que es el modo de entenderse mejor. Pero yo ratifico la gobernabilidad del país y digo lo que tenemos pendiente: la reforma del Estado, que Chacho había tomado a su cargo, la aprobación de leyes importantes como la de antievasión, la de reforma de emergencia previsional, la de presupuesto. Con los cambios se buscó profundizar el rumbo económico, hacer que Infraestructura pasara a depender de Economía, fortaleciendo así esta área, para despejar cualquier tipo de dudas en los mercados. Buscar más productividad, más inversiones. En el plano institucional, empieza y termina en la renuncia, la gobernabilidad está asegurada"*⁷⁷.

Así, la crisis del Senado, los cambios realizados en el gabinete, junto con la renuncia de Álvarez, y las adversidades económicas, suponían grandes amenazantes a la unidad de la Alianza. *La sospecha de sobornos deslegitimaba uno de los principales logros políticos del gobierno, y opacaba la bandera de la transparencia.* El escándalo manifestaba la posible existencia de un sistema de corrupción asociado a la sanción de leyes.

⁷⁷ "De La Rúa dijo que habrá cambios en el Senado", La Nación, 08.10.00.

3.3.1 - La renuncia del vicepresidente:

Álvarez justificaba su renuncia de la siguiente manera :

"...Y no renuncio a luchar, renuncio al cargo con el que me ha honrado la ciudadanía, fundé una fuerza nueva para, entre otras cosas, cambiar la forma de hacer política en este país, en nuestro país; estoy convencido de que estamos ante una crisis terminal de hacer política, en la relación entre el poder político y el poder económico, y del vínculo entre la política y la gente. Lo vengo sosteniendo, no es de ahora, sino de más de diez años, cuando me fui del Partido Justicialista"⁷⁸.

Con su alejamiento del Gobierno, Álvarez insinuaba que, en una alianza política, el poder se comparte, y que para reafirmarlo se necesita el consenso de sus líderes. En caso contrario, esa unión se quiebra. Con la renuncia confirmada, la posibilidad de una fractura en la Alianza cobró cuerpo. El panorama era más preocupante para el bloque de diputados radicales que para aquellos integrantes del Frepaso. La fractura traería aparejada la consecuente pérdida de mayoría en la Cámara baja. Además, existía la posibilidad, para Álvarez, de mostrarse tras una estrategia de paulatina diferenciación que, más allá de la transparencia, se extendiese a la economía; lo que se conoció, desde las filas delarruistas, como el temor de que Álvarez comenzara a "correr por izquierda". Carlos Álvarez instalaba una cuestión que involucraba a la dirigencia política y su renovación en el centro de la escena, mientras que, desde la óptica predominante, se derivaba el problema a la vía de resolución judicial. Según Isidoro Cheresky, tras la crisis provocada por la renuncia de Álvarez. *"los discursos evasivos, la negociación y los consensos fraguados y la prolongada ausencia de decisiones ejecutivas aparecieron como recursos para preservar los privilegios cuestionados"*⁷⁹.

3.3.2 - Las especificaciones constitucionales:

La Constitución prevé que exista la figura del vicepresidente pero no marca ninguna obligación de reemplazarlo con una elección. Se trata de la acefalía parcial del Poder Ejecutivo, sobre la cual la ley fundamental no se pronuncia en detalle (la acefalía total comprende a presidente y vicepresidente). Atendiendo al artículo 88 de la Constitución Nacional (1994):

"En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causal de la inhabilidad, o un nuevo presidente sea electo".

La vacancia permanente de la vicepresidencia es una 'laguna legislativa', y ha dado lugar a distintas soluciones constitucionales. Según Sabsay - Onaindia, *"no cabe otra interpretación que el llamado a elecciones para cubrir el cargo vacante"* (Sabsay / Onaindia, 1998: 286). Por lo tanto, queda en manos del Congreso el declarar la procedencia de la elección de un nuevo vicepresidente para completar el mandato; si no se opera la convocatoria electoral, el cargo de vicepresidente queda vacante.

En los anales de la historia del sillón adjunto de Rivadavia, el caso del vicepresidente de la Alianza se presenta como atípico. Alejandro Gómez, vice de Arturo Frondizi, en el '58, y Eduardo Duhalde, de Carlos Menem, en el '91, tomaron la misma decisión, por razones diferentes y en un marco histórico completamente distinto. **Citaremos a continuación distintos argumentos esbozados por analistas del ámbito de la Ciencia Política en relación a la renuncia del vicepresidente.**

Isidoro Cheresky ve a la Alianza como un 'frágil acuerdo interpartidario', y lejos de ser una 'fuerza social progresista'⁸⁰ :

"Un gobierno lesionado en la credibilidad de su promesa central , la de restaurar los valores republicanos, impopular y sin mayorías parlamentarias o con mayorías sujetas a un permanente proceso de negociación en vistas a su mera supervivencia, es decir, con baja capacidad de iniciativa política. Y con el horizonte cercano de las elecciones legislativas en que una derrota podría conducirlo a una crisis final de gobernabilidad".

Según Cheresky *"no puede esperarse una renovación cifrada en un liderazgo providencial"*⁸¹ . Invoca entonces una concepción más deliberativa de la coalición, que permita expresar a través de acciones de gobierno las diferencias que cohabitan en su seno, y así renovar sus lazos de representación de la sociedad. Ello, en compatibilidad con el reconocimiento de la autoridad presidencial.

Para Juan Carlos Portantiero⁸², la crisis alcanzó la cima del Estado y las instituciones políticas. El politólogo cita al diputado Jesús Rodríguez, quien sostiene que, lo que se expresaba tras la crisis, no es

⁷⁸ En declaración a Página/12, 7.10.00.

⁷⁹ Cheresky, Isidoro: "Cuál es el futuro de la Alianza", Clarín, 11.10.00.

⁸⁰ Cheresky, Isidoro: "Cuál es el futuro de la Alianza", Clarín, 11.10.00.

⁸¹ Cheresky, Isidoro: op.cit.

⁸² Portantiero, J. C., "De la crisis se sale sólo con más Alianza", Clarín, 13.10.00.

más que *“la incapacidad del Gobierno para materializar en acciones y procedimientos lo que eligió la gente hace un año: una coalición política que guíe los destinos de la Nación”*. La renuncia de Álvarez obligaba al gobierno a la autorreflexión acerca de su destino; sobre todo, a reconsiderar lo que implica un gobierno de coalición. El politólogo reconoce las dificultades que implica la conciliación de un sistema presidencialista de gobierno con un gobierno de coalición:

“Son sabidas las dificultades que bajo los regímenes presidencialistas tienen las coaliciones políticas, mucho más funcionales en los sistemas parlamentarios”⁸³.

La situación enfrentó a los actores con una coyuntura inesperada, desprovista de reglas, tanto formales como informales. Frente a la inexistencia de prácticas institucionalizadas en lo que hace al funcionamiento de una coalición, tanto en la dirigencia como en la sociedad, la situación controvertida permitió que primaran intereses de sectores que apostaban más a la ruptura que al diálogo y a los consensos en pro de un equilibrio intra – coalición. Por otro lado, aquellos ciudadanos votantes y creyentes de que la Alianza realmente implicaba un ‘cambio’, veían declinar sus esperanzas (sobre todo con respecto al surgimiento de un nuevo ‘código político’ de atención de demandas), tras la imposición de camarillas en el mapa del poder, y de una virtual extinción de la coalición gobernante que había sido electa en octubre del año ‘99.

Según Portantiero, para apuntar a la recomposición política de la coalición, el primer paso es su institucionalización, ya sea a través de *“... una mesa directiva o de cualquier otra forma que asegure la participación de los partidos que la componen, pero sobre todo a través de la deliberación y del control sobre el cumplimiento de las promesas — y no se trataba sólo la de la transparencia republicana, sino también del crecimiento con equidad—, porque no hay que olvidar que el deterioro económico y social sigue siendo el gran protagonista de la Argentina de hoy, aun cuando la crisis política lo haya opacado”⁸⁴.*

Aquí entra en juego la estructura de los partidos integrantes de la coalición, su grado de formalización e institucionalización, entre otros datos. El radicalismo, según Portantiero, se muestra como una estructura horizontal con capacidad de debate y control, pese a todos los defectos de una máquina partidaria; pero no es el caso del Frepaso, que es visto aún como altamente dependiente de los movimientos de su jefe: *“... está en ambas organizaciones y en sus dirigentes la oportunidad de fortalecer, en un lapso que urge, a la coalición, al Gobierno y al Presidente”⁸⁵.*

El politólogo Carlos Strasser⁸⁶ remarca la existencia de una crisis (*“que se añade a la socioeconómica e institucional existente”*) tras la renuncia de Álvarez, y el mal manejo de la cuestión por parte de De la Rúa:

“El error del doctor De la Rúa empieza por creer que en octubre del 99 la gente lo votó a él para presidente. La realidad es que por buenas o malas razones la gente había votado a la Alianza, y esto como síntesis política novedosa y renovadora, convergencia programática aparente de lo mejor de las dos fuerzas mayores en la oposición durante los años del menemismo; y luego, pero sólo por transitividad, a los candidatos de la Alianza”. ...“De la Rúa llegó donde llegó y está donde está por encarnar a la coalición; más aún, a una fuerza combinada y ciertamente nueva. No a la vieja UCR, desde luego, que nunca habría ganado los comicios por sí sola y que, dicho sea de paso, desde las elecciones tampoco le significó mucho y menos le contó en su desconcertante reformulación del gabinete. A la Alianza, repito”⁸⁷.

La sociedad, agobiada entre diversos ‘frentes de tormenta’ y deseosa de ver ese cambio tan ansiado, una vez más demandó liderazgo, autoridad, accionismo; ni ambigüedad ni hesitación. Ello condujo, ante una situación apremiante como la vivida tras el escándalo del Senado, a maniobras que abrieron el camino a la no- unidad y desfiguración de las promesas aliancistas. Si Álvarez concedió a la lucha contra la corrupción un sesgo de reivindicación personal y partidaria, De la Rúa lo vio como un desafío a su poder presidencial; actitudes como ésta traducen la endeblez de los soportes sobre los cuales se apoya la Alianza. La actitud de De la Rúa fue interpretada como una jugada estratégica en busca de la anuencia de los mercados y del establishment, más allá del interés de conservar la coalición gobernante y de seguir los parámetros esbozados en los manifiestos aliancistas. En palabras de Strasser⁸⁸:

“...el doctor De la Rúa entendió y fue empujado por el círculo ya mencionado a entender mal lo que se esperaba de él y lo que podía y debía. Decidió desempeñar el exclusivo rol de presidente en ejercicio, es decir, en la jerga de la calle, “cortarse solo”. Como si ya fuera un líder, lo que no era; antes o en el mismo instante de comenzar a intentarlo”

⁸³ Portantiero, J. C., op.cit.

⁸⁴ Portantiero, J. C., op.cit.

⁸⁵ Portantiero, J. C., op.cit.

⁸⁶ Strasser, C., artículos *“¿Cuál es el futuro de la Alianza?”*, Clarín, 11.10.00.

⁸⁷ Strasser, C., op.cit.

⁸⁸ Strasser, C., op.cit.

En un reportaje otorgado al diario Clarín, el historiador Tulio Halperín Donghi expone su visión acerca de la Alianza. Sostiene que las situaciones de crisis a las que se ha visto expuesta la Alianza responden a su fragilidad inicial, a la manera en que la misma llegó al gobierno⁸⁹:

“... fue una alianza sólo concertada para terminar con la presidencia de Menem, un adversario cuyos talentos políticos todo el mundo apreciaba y temía. Sólo podía funcionar a fuerza de ignorar todo lo que los separaba. La UCR y el Frepaso tenían prioridades distintas y diferencias que respondían a la profunda distancia estructural e histórica entre los dos aliados. El Radical es un partido que quizás hasta sea demasiado consolidado; tan consolidado, que en este momento parece haber perdido capacidad de transformación. El Frepaso era un aluvión político improvisado, inventado en torno de Chacho y Graciela. La relación no podía ser armoniosa”.

Entonces, al visualizarla como una mera alianza electoral, considera que el programa político expuesto en la “Carta a los argentinos”, no era más que “un conjunto de buenas intenciones”⁹⁰ :

“... alguien dijo que ninguna proposición es interesante si no se puede argumentar en favor de la opuesta. Y ése era el problema de la Carta a los Argentinos: nadie podía estar en desacuerdo. Y eso sugería que lo que proponía la Carta era, más que un programa para gobernar, un conjunto de piadosos deseos”.

4. Conclusiones

Si el primer año de gestión de la Alianza UCR –FrePaSo es lo suficientemente representativo para ilustrar la cuestión clave de este trabajo, la conclusión de esta tesina es que **la Alianza UCR –FrePaSo es una coalición electoral, pero no es una coalición de gobierno**. Y ello no sería consecuencia directa de la ‘difícil’ coexistencia de la coalición con un sistema de gobierno presidencialista, sino que se debe principalmente a contradicciones internas de la supuesta coalición; inexistencia o falta de institucionalización de mecanismos para la solución de controversias al interior de la coalición; el rumbo indefinido del gobierno, la política atada al clima económico.

La Alianza se conforma con un objetivo ‘de máxima’, que actúa como nexo: hacer frente al menemismo. Crece luego como oposición en momentos ideales para canalizar el malhumor social frente al menemismo. Más tarde, en 1999, la ciudadanía lo expresaría en votos. Sin embargo, no es lo mismo armar una fórmula para ganar una elección, con un formato de alianza entre partidos, que construir una coalición para gobernar. A pesar de presentar una plataforma electoral para la acción conjunta, la Alianza no encontró la forma, ni los medios, para implementar un verdadero cambio. Logró ser alternancia, dando batalla al menemismo, pero no alternativa. Instaló mediáticamente aquellos issues que la sociedad quería escuchar y traducir en opciones electorales. Pero no pudo mantener unidos a sus miembros, ni disimular las tensiones y contradicciones implícitas en su armado.

En un sistema presidencialista, en el cual el presidente concentra las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en su persona; es electo por un periodo fijo de tiempo (constitucionalmente acotado) , la existencia de una “*coalición en crisis*” no cambia demasiado el panorama, debido a que la situación no es la misma que en el caso de un sistema parlamentario. En dicho sistema, si el primer ministro pierde el apoyo parlamentario, ello se traduce en la caída del gobierno, del gabinete. *Pero en el presidencialismo, ¿es importante para el Presidente mantener unida a la coalición?* La cuestión se deriva hacia una consideración estratégica por un lado, de preservación de una imagen por otro. No existen *formalmente* incentivos ‘institucionales’ para sostener a la coalición. La formación de la Alianza aprovechó ese malhumor social, el hartazgo de diez años de menemismo, para ganar las elecciones. Y una vez en el poder, improvisó e intentó resolver las dificultades inherentes a su débil constitución y a la fragilidad de los acuerdos entre las fuerzas implicadas.

¿Qué ocurrió con respecto a las ‘cuestiones fundamentales’ (señaladas por Serrafero, 1999) que provocarían que una coalición electoral se convierta en una coalición de gobierno ‘relativamente estable’? Dichas condiciones son evaluadas a continuación:

Con respecto a las condiciones de existencia de la coalición (de instalación y mantenimiento):

1. Estructuras partidarias relativamente sólidas de los partidos que forman la coalición: La UCR es un partido centenario, altamente institucionalizado, mientras que el FrePaSo cuenta con un grado de institucionalización mucho menor, podríamos decir hasta débil; incluso ha sido catalogado como ‘flash party’, señalándose su estructuración en torno a figuras mediáticas, como Chacho Álvarez y Graciela Fer-

⁸⁹ Halperín Donghi, T., “*La crisis de la Alianza marca los límites de la política*”, en Clarín, Sección A fondo, reportaje de Analía Roffo, 15.10.00.

⁹⁰ Halperín Donghi, T., op.cit.

nández Meijide. La UCR tenía (y tiene) más inserción a nivel nacional que el FrePaSo, el cual contaba con unos pocos distritos a nivel municipal. El FrePaSo contaba con una relevante cantidad de votos obtenida en las elecciones de 1995.

2. Relativa cohesión interna de los distintos partidos: la UCR cuenta con varias tendencias internas. Históricamente, la UCR se ha visto marcada por 'líneas internas', como el yrigoyenismo, el antipersonalismo, el frondicismo, el balbinismo, entre otras. En 1973 surge 'Renovación y Cambio' de la mano de Alfonsín, diferenciándose del discurso 'yrigoyenista' de Balbín; pierde la interna en aquel entonces, pero en 1983 se impondrá a Línea Nacional. En el momento de la conformación de la Alianza, se destacó el 'storanismo' por ser aquella línea con mayor propensión a la unión con el FrePaSo. Además, ha surgido el 'delarruismo'. El FrePaSo es un conglomerado de partidos menores; junta a peronistas disidentes, nuevos progresistas, socialistas, demócrata cristianos, intransigentes.

3. Distancia ideológica aceptable : algunos analistas sostienen que la Línea Nacional balbinista, de la cual proviene De la Rúa, se distinguiría por su antiperonismo (que viene desde 1955, de la UCRP liderada por Balbín) y por su conservadurismo; por lo tanto, no se deduciría fácilmente su propensión a la unión con una confederación de partidos volcados hacia la centroizquierda. Sería Alfonsín quien intentaría llevar a la UCR hacia la socialdemocracia, llegando a la adhesión de ésta a la Internacional Socialista. Carlos Álvarez señaló varias veces su intención de incorporar a la Alianza una 'pata peronista', e incluso insinuó gestos de acercamiento al cavallismo. No se trata de una alianza entre 'moderados y extremistas', en lo que respecta a lo ideológico, pero sí existen posturas contrapuestas en varios ítems programáticos por parte de miembros de ambos partidos coaligados.

4. Programa de políticas públicas consensuado: según Julio Godio (1998), el documento "*El compromiso de la Alianza*" reúne los ideales que serán luego la base de las propuestas políticas contenidas en la "*Carta a los Argentinos*", la propuesta programática de la flamante coalición. Sin embargo, con respecto a las promesas de sostenimiento del modelo, existían dentro de la Alianza posiciones rupturistas y otras de transformación gradualista del modelo. Pero esas 'desventajas programáticas' fueron compensadas por la postura antimenedista de ambos partidos: "*el humor antimenedista ciudadano no se detendría a pensar si era cierto o no que la Alianza estaba cohesionada en referencia a los temas económicos*" (Godio 1998:189).

5. Compromiso de mantenimiento de la coalición más allá de los resultados electorales adversos: la victoria en las elecciones legislativas de 1997 otorga un gran impulso en pro de la unidad. Tras el triunfo en base al 48,5% de los votos en 1999 la Alianza obtiene un incentivo aún mayor, pero que a la vez ratifica que su mayor factor de cohesión se dirige a ganar elecciones.

6. Mayor participación de los partidos en la toma de decisiones: tras el primer año de gestión aliancista no se observa el desarrollo de mecanismos de toma de decisiones conjunta. Más bien se destacaron los cuestionamientos intra-coalición a medidas y propuestas políticas lanzadas desde el vértice presidencial y un reducido grupo de asesores. Existieron cuestiones altamente controvertidas que suscitaban el abandono de la coalición por parte de ciertos miembros, la pérdida del apoyo alfonsinista y el alejamiento frepasista.

Con respecto a las cuestiones de ingeniería:

1. ¿Cómo se distribuirán los cargos a nivel de distritos y en la estructura de gobierno nacional?

Los encargados de la ingeniería coalicional fueron Alfonsín y Álvarez, quienes difundieron estipulaciones como las siguientes en los 'acuerdos institucionales', dados a conocer en 1998. Entre las principales estipulaciones se destacan: a) La fuerza política que obtenga la candidatura presidencial también se adjudica el derecho a designar al presidente de la Cámara de Diputados, el vicejefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el vicegobernador de la provincia de Buenos Aires. b) La fuerza política que pierda en internas abiertas la presidencia obtiene la vicepresidencia. c) Todo el armado tendrá que incluir a los partidos provinciales que adhieren a la Alianza, y a los que lo hagan en el futuro. d) Los ministerios se distribuirían por 'idoneidad técnica' de las personalidades propuestas por ambos partidos. En general predominaron criterios de 'compensación' (podría haberse utilizado el mecanismo de internas abiertas para la distribución). Entre los escasos cuerpos institucionalizados se encuentra el "*Grupo de los Catorce*", que reúne a miembros de la UCR y de los partidos del FrePaSo, formando una especie de Comité o Consejo Nacional, con el Grupo de los Cinco como vértice.

2. ¿Cuáles serán las reglas de juego para la toma de decisiones? En general se definieron sobre la marcha de los acontecimientos. Podría tratarse de un 'toma y daca' interpartidario e intrapartidario. La coalición, como 'experiencia inédita', se encontraba amenazada por una posible 'tentación hegemónica' por parte de alguno de los partidos coaligados (o a alguna línea interna dentro de éstos). En 1998, Alfonsín y Álvarez, en un reportaje otorgado al Diario Clarín⁹¹, acotaban al respecto:

⁹¹ Nota "*Las patas de la Alianza*", Suplemento Zona, Clarín, 28.06.98.

"Nosotros hemos hecho una Alianza expresa que se estructura y se unifica en un conjunto de objetivos. *El hegemonismo será el del programa, el de las ideas básicas* Yo gané en el '83 con una alianza implícita, y cuando comenzamos a ejecutar las políticas que creíamos más correctas se fue desmembrando. Este camino es implícito, aquí la alianza es explícita" (Raúl Alfonsín).

Álvarez señalaba: **"lo que pasa es que la Argentina es muy presidencialista...no hay que confundir el concepto de hegemonía con el de preponderancia. En la Argentina hay un predominio de la fuerza que tiene el candidato presidencial. Ahora estamos ante una experiencia inédita: somos dos fuerzas políticas, una mucho más vertebrada, más institucional y con más inserción a nivel nacional, de tamaño superior al Frepaso. *La tentación hegemónica inviabiliza la Alianza*. Yo le decía a Alfonsín que tenemos que convocar a intelectuales que trabajen sobre cómo se construye la institucionalidad a largo plazo de esta Alianza. Pensar políticamente esta coalición.... Esta Alianza no está hecha para gobernar una coyuntura o ganar una elección, sino que es una Alianza a largo plazo"**.

3. ¿Cuál será la instancia de resolución de conflictos hacia adentro de la coalición? En la documentación al alcance de este trabajo no se halla evidencia de esta instancia. En un intento de deducción tras los acontecimientos, un suceso como el escándalo del Senado dio a conocer un modus operandi que subrayó la autoridad presidencial por encima de los partidos coaligados.

4. ¿Cuál será el perfil y contenido de los distintos cargos teniendo en cuenta que se trata de una coalición? Quizás en este punto se dio lugar al 'choque' entre las disposiciones constitucionales (con respecto a las tareas asignadas a presidencia y vicepresidencia, por ejemplo). El mismo Álvarez describía a la vicepresidencia como una institución activa, desde donde instrumentaría la lucha contra la corrupción, dotaría nuevamente a las instituciones de un perfil republicano, y sería un 'fighter', un jefe político. La presidencia tendría 'péndulos fácticos', oscilando entre las atribuciones constitucionales y la jerarquía del cargo por un lado, y por otro, la realidad de un presidente que es ungido en el cargo gracias a los votos que obtienen los partidos coaligados. Además, De la Rúa no es el presidente de su partido, mientras que Carlos Álvarez era el presidente del suyo. Los ministerios operaron como 'pagos colaterales' principalmente, orientados a actuar en pos del equilibrio interno de la coalición.

Un modelo de coexistencia entre el sistema presidencialista y un gobierno de coalición se halla en la Concertación chilena (ver anexo).

¿Cómo se llevaron a cabo las relaciones Presidente –Congreso en el primer año de gestión aliancista?

Estas relaciones fueron altamente conflictivas⁹². El clima poselectoral ponía en relieve la disposición cooperativa de varios líderes políticos de la mayoría y de la oposición. Pero a la vez se fundaba la preocupación por el consenso. La situación particular de la Alianza en el Congreso (y en las provincias) llevaba a pensar en una fragmentación del poder, y en interrogantes acerca del devenir. La dotación de gobierno dividido no fue del todo determinante con respecto a la gestión gubernamental. Existieron ciertas cuestiones que suscitaron la controversia no sólo entre oficialismo y oposición, sino también entre líneas y figuras dentro del oficialismo.

La actitud del justicialismo en la Cámara de Diputados (y su posición de minoría) favoreció al oficialismo parlamentario para acelerar la sanción de las leyes. La mayoría de los proyectos más importantes que fueron aprobados se redactaron en la Casa Rosada y sólo algunos (muy pocos) nacieron del seno parlamentario. El PJ, dueño de la mayoría en la Cámara alta, impuso su número durante la primera mitad del año, dificultando la gestión del gobierno. Pero tras estallar las denuncias sobre coimas, cambió el balance de poder. El justicialismo se vio obligado a cambiar de actitud por el escándalo de los sobornos, y decidió acompañar las iniciativas del Gobierno.

Con respecto a la Cámara de Diputados, el escándalo también dejó sus efectos. En este cuerpo, en el cual el peronismo no posee mayoría, adoptó un perfil bajo y no obstruccionista. En la Cámara baja, pocas veces el PJ se negó a dar quórum. Los partidos provinciales -que en varios debates se mostraron aliados del oficialismo - tampoco fueron obstáculo para la sanción de las leyes. Esto puede derivarse de la delicada situación económica.

⁹² El primer año del Gobierno de Fernando De la Rúa fue muy difícil. Además de enormes dificultades objetivas, que se relacionan con nuestra integración al mundo globalizado, nos encontramos con un déficit de proyectos de país, junto a un déficit de iniciativas por parte de la clase política. Entre los indicadores objetivos, el presupuesto ha acumulado un fuerte déficit. Escasean las inversiones, pese a que la política económica se orientó casi exclusivamente a cerrar las cuentas. Se redujo el sueldo de los empleados públicos. La Alianza vivió una grave crisis, que ilustraría su fragilidad constitutiva: el escándalo desatado tras una serie de denuncias referidas al trámite de aprobación de la Ley Laboral. Ello derivaba en la renuncia del vicepresidente Álvarez. Por su parte, la economía no se reactivó. A fines de diciembre de 2000, el ministro Machinea acordó un 'blindaje' con el FMI; ello no alcanzó.

Muchos de los proyectos del Poder Ejecutivo debieron ser reelaborados por los legisladores, algunos porque suscitaron una abierta oposición -incluso de la propia Alianza-, como por ejemplo las leyes de reforma laboral y de infraestructura. Otros, porque fueron considerados inconstitucionales. Tal fue el caso de la ley de emergencia económica. Sin embargo, aun con modificaciones, muchas de estas leyes promovidas por el Poder Ejecutivo dejaron profundas **secuelas en el bloque de la Alianza**. Los problemas comenzaron con la controvertida reforma impositiva (conocida como el impuestazo) y se agudizó con la reforma laboral. Una docena de diputados del Frepaso y la radical Elisa Carrió (Chaco) decidieron votar en contra de la reforma, en abierto desafío al Gobierno. Esta actitud se mantuvo incólume en otros controvertidos debates. Los diputados socialistas democráticos -Alfredo Bravo, Jorge Rivas y Héctor Polino - abandonaron el bloque aliancista. *Las disputas internas de la Alianza podrían provocar, en muchas ocasiones, la desviación del gobierno de la atención de las demandas del electorado. La oposición aprovecharía flancos débiles de este tipo para desprestigiar la imagen aliancista. Además, desde el mismo oficialismo, las voces disidentes señalarían su 'falta de rumbo' o su atención primordial de los requerimientos de los mercados en detrimento de las necesidades sociales.*

Tras este primer año de gestión, el gobierno no supo transmitir señales de optimismo, ni en lo económico ni en lo político. Se sometió a un descrédito público casi sin precedente con las denuncias sobre sobornos. La intensa crisis política desatada por el escándalo de las coimas -centrada en la Cámara de Senadores y dominada por la conmoviente renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez- contribuyó de manera decisiva a minar el prestigio de las dirigencias partidarias y, por extensión, hizo decaer la imagen del Gobierno, profundizando las dudas acerca de su capacidad para combatir con eficacia el fenómeno de la corrupción. El gobierno aliancista no dio señales positivas con respecto a dos de sus 'banderas' de campaña electoral: la corrupción y el desempleo. Esto sin dejar de tener en cuenta la crisis política e institucional que generó la renuncia del vicepresidente, Carlos Álvarez, y las continuas diferencias que se plantean entre los dirigentes de los principales socios de la Alianza, la UCR y el Frepaso.

Teorías explicativas de la formación de coaliciones: la Alianza podría haberse inspirado en aquellas que hacen hincapié en el principio del tamaño, en este caso, las consideraciones relativas a la cantidad de votos que las dos fuerzas obtendrían al presentarse juntas a las elecciones presidenciales de 1999. Y en el terreno de lo ideológico, las distancias entre ambas fuerzas podrían ser 'minimizadas', difundiendo una connotación progresista como característica distintiva de la coalición, y una ubicación a la centroizquierda en el espectro de la competencia política. Los logros en su actividad de oposición institucional y política obtendrían su reconocimiento en el triunfo en las elecciones legislativas de 1997. Podemos derivar de ello que las evaluaciones de los actores en pro de una estrategia coalicionista en miras a la obtención de la presidencia enfocaron a la política coalicional como una estrategia para competir, más que para acordar; y a su vez, las deficiencias programáticas se derivarían de la precaria atención a las condiciones de instalación y mantenimiento de una coalición, a este 'deber ser' orientado hacia una progresiva institucionalización de mecanismos que impliquen mayor flexibilidad en la dinámica de la coalición y en su coexistencia con un sistema que no ofrece incentivos institucionales al mantenimiento de la misma. Sabemos que, atendiendo a la gobernabilidad en un régimen democrático, el sistema político se ve obligado a llegar a la resolución de cuestiones con el mayor grado de legitimidad, en un contexto de condiciones económicas y sociales altamente desfavorables, que repercuten sobre la estabilidad política. Se trata de una cuestión que combina lo instrumental con lo evaluativo, dimensiones no contrapuestas sino complementarias. A veces, cuestiones instrumentales llevan a vincular al régimen con el gobierno, y el malestar con el gobierno, derivado de la insatisfacción de las demandas, es identificado con el malestar con la democracia (haciendo peligrar la legitimidad al régimen). Y ello remite a una cuestión de cultura política. Los progresivos desaciertos de la coalición, en el terreno de la eficacia de la acción gubernamental, y en su proyección frente a la ciudadanía, han socavado su dimensión de legitimidad.

¿Qué ocurrió con el vicepresidente?

La vicepresidencia adquirió cierta 'repotenciación' en el caso de la Alianza; se destacó su carácter funcional a la formación de coaliciones. Mientras Carlos Álvarez operó como su titular, la vicepresidencia se destacó por un declamado incremento de su protagonismo, más aún al ser ocupada por una figura de carácter progresista (sin embargo, tras el devenir de los acontecimientos se 'opacó' ese protagonismo. La vicepresidencia sufriría críticas referidas a una supuesta 'sumisión' de Álvarez al presidente. Se trataría de cuestionamientos derivados de 'actitudes paraconstitucionales' que se esperaban por parte de Álvarez, con respecto a un incremento efectivo del papel que la Constitución le asigna. El papel del vicepresidente fue resaltado al surgir los rumores sobre sobornos en el Senado. No se trataba de una alianza entre 'moderados y extremistas', pero se experimentó un distanciamiento notable, entre el vicepresidente y el vice, al desatarse y desarrollarse el escándalo del Senado, derivando en la renuncia de este último. Se produjo un desequi-

libro de fuerzas que el presidente decidió volcar hacia su costado, intentando fortalecer su autoridad a través de cambios en el gabinete. El presidente Álvarez se abrió camino del molde vicepresidencial que limita la figura a 'tocar la campanilla del Senado', y asumió un liderazgo ostensible en la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, la presidencia no deja de ser una instancia crucial. Es muy difícil para el presidente conciliar su condición de ser presidente de todos los argentinos, pero a la vez ser el representante de una coalición de partidos (la cual, tras un año de gestión, estaría más cerca de ser una coalición electoral que de gobierno) virtualmente extinguida. Un eventual dilema de legitimidad se presenta tanto ante los partidos como ante los ocupantes de las estructuras de autoridad, y ante un electorado confundido. En el momento de actuar, no sólo los problemas de la coyuntura eran desafíos para la Alianza, sino también sus propios problemas internos, las diferencias entre los socios, las cuotas de poder desiguales, y la relevancia aquellas normas estatuidas constitucionalmente y las normas prácticas para- constitucionales derivadas del modus operandi aliancista, delarruista, chachista. Las dificultades económicas en las que se ve inmersa la Argentina complejizan el dilema político y la toma de decisiones; la política llega a mostrarse como 'rehén' de la economía.

En conclusión: la Alianza UCR – FrePaSo, como oposición (siendo, antes de su gestación, la manifestación de la oposición de la UCR y del Frepaso) mostró una cierta homogeneidad, encarnada en 'banderas' de lucha, contenidas en su manifiesto- programa, 'El compromiso de la Alianza', y luego, la que sería la plataforma electoral, la 'Carta a los Argentinos', que se alzaba como una compilación de ideas- fuerza, de puntos de lucha básicos, que unían a las dos fuerzas políticas, y hacían referencia a los grandes problemas que amenazan al país. Sin embargo, cuando la Alianza se convierte en oficialismo, surge un 'mapa de poder' que señala zonas de influencia de cada fuerza, explícitas a través de los cargos, e implícitas a través de las relaciones de fuerza y los límites nunca trazados. Surgieron fenómenos como una 'lucha subterránea' entre la UCR y el Frepaso y sus diferentes vertientes internas, estructuradas generalmente en torno a personalidades convocantes, cuestiones que no son demasiado extrañas en una coalición. Sin embargo, cuando existe una causa común ante la cual se hace frente (y oposición), las fuerzas coaligadas encuentran mecanismos para superar las rencillas internas, porque existe un objetivo de máxima que las congrega imperativamente. Si, en cambio, se trata de una cuestión estratégica, que apunta a ganar las elecciones como único y central propósito, y luego ver desde el poder cómo se actuaría frente a los issues contenidos en las promesas electorales ('se hace camino al andar'), no resulta nada fácil apagar los conflictos internos, sino que éstos suelen multiplicarse al no existir unidad de opiniones o criterios de acción. Además, la imprevisibilidad y la improvisación parecieron dominar los momentos de incertidumbre, que no serían pocos. El escaso interés demostrado por desarrollar instancias de resolución de tipo normativo, vinculadas tanto a posibles crisis fácticas o institucionales, es otro indicador de la precaria entidad de esta Alianza. Los imperativos de una racionalidad inspirada por los desafíos coyunturales se imponen a la labor constructiva de pensar política e intelectualmente a esta coalición.

5. Referencias bibliográficas:

Arbós, X. y Giner, S., *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, España, Siglo XXI, 1993.

Bobbio, N. et al, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI Editores, novena edic., 1991.

Borón, A. et al, *Peronismo y menemismo*, Buenos Aires, El cielo por Asalto, 1995

Bosoer, F. y Leiras, S., *Posguerra fría, neodecisionismo y nueva fase del capitalismo: el alegato del Príncipe gobernante en el escenario global de los años '90*, en Tiempos Violentos, Buenos Aires, 1999

Cavarozzi, M., *Autoritarismo y democracia 1955-1996. La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Buenos Aires, Ariel, 1997

Cheresky, I., *La declinación del compromiso político y la cuestión republicana en las nuevas democracias latinoamericanas: el caso argentino*. En *Agora*, nro. 3, Buenos Aires, invierno de 1995.

Cheresky, I., *Poder hegemónico y alternativas políticas en Argentina*, en *Nueva Sociedad* no.145, Caracas, 1996.

Cheresky, I., *Posibilidades y obstáculos de la alternativa*, en *Nueva Sociedad* no. 153, Caracas, 1998.

Deheza, G.I., *Gobiernos de coalición en sistema presidencial: América del Sur*. En Nohlen D. y Fernández B., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

De Riz, L. y Sabsay, D., *El jefe de gabinete en el sistema presidencial argentino*, en Nohlen, D. y Fernández, M., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas,

Nueva Sociedad, 1998

Downs, A., *Teoría económica de la acción política en una democracia*, en Autores Varios: *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona, Ariel, 1992.

Etchemendy, S., *Los fundamentos teóricos de los presidencialismos argentino y norteamericano. Una comparación entre Alberdi y El Federalista*, en Agora, Nro.8, Buenos Aires, invierno de 1998

Ferreira Rubio, D., y Goretti, M., *Executive –Legislative relationship in Argentina: from Menem´s decreta-
to to a new style?*, ponencia presentada en la Conferencia Anual de la Universidad de Oxford, mayo de 2000

Floria, C. y García Belsunce, C., *Historia política de la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1994.

García Delgado, D., *Estado-Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires, Ariel, 1998.

Godio, J., *La Alianza. Formación y destino de una coalición progresista*, Buenos Aires, Grijalbo, 1998.

Grossi, M. y Gritti, R., *Los partidos frente a una democracia difícil*, en Revista Crítica y Utopía, Nro 18. Buenos Aires, 1988

Jones, M., *Electoral Laws and the survival of presidential democracies*, en Nohlen, D. y Fernández, M., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998

Lechner, N., *El sistema de partidos en Chile*, en Meyer L. y Reyna J.(comps.), *Los sistemas de partidos en América Latina*, México, S.XXI Ed., tercera edición, 1999.

Lijphart, A., *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1988

Linz, J., *Democracia Presidencial o Parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?*, en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Bs. As., Eudeba, 1988.

Lipset, S., *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Tecnos, REI, 1981.

Lipset, S., *Repensando los requisitos sociales de la democracia*. En Agora, nro. 5, Buenos Aires, invierno de 1996.

Lipset, S. y Rokkan, S.: *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales*, en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 1988.

Mainwaring, S., *Presidentialism in Latin America*, en Latin American Research Review, Vol. XXV, nro.1,(1990), pág. 171-174.

Mainwaring, S. y Shugart, M., *Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina*, en Revista Postdata número 3-4, Buenos Aires, agosto de 1998.

Molinelli, G., *Presidentes y Congresos en la Argentina: Mitos y realidades*, Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

Molinelli, G., *Relaciones Presidente – Congreso en Argentina, 1983 –1995*, Paper presentado en II Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza, 1995.

Molinelli, G., *Sobre gobierno unificado/dividido en América Latina*, en Revista Argentina de Ciencia Política, no 2, Buenos Aires, diciembre de 1998.

Mustapic, A. M., *Oficialistas y diputados. Las relaciones Ejecutivo – Legislativo en la Argentina*, en *Desarrollo Económico* número 56, vol 39, Buenos Aires, enero- marzo 2000

Nohlen, D., *Sistemas electorales, alternativas y efectos políticos*, Ed. Capel, 1988.

Nohlen, D., *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, en *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Dieter Nohlen (Comp.), Caracas, Nueva Visión, 1991.

Nohlen, D. y Fernández, M. (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

Nolte, D., *Alianzas electorales y coaliciones de gobierno como símbolos del cambio político en América Latina*, en Revista Argentina de Ciencia Política, Nro.3, Buenos Aires, 1999

Novaro, M., *Crisis de representación, Neo-Populismo y consolidación democrática*. En Revista Sociedad. Número 6. Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires, abril 1995.

Nun, J., et al., *Menemismo y actualidad política*, Buenos Aires, CEP, 1996.

Orlandi, H., *Instituciones políticas de gobierno*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

Palermo, V. y Novaro, M., *Política y Poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Ed. Norma, 1996.

Palermo, V., *Temor y temblor. El dilema entre conmovir las reglas y quebrar las coaliciones*, en Estudios Sociales, nro.13, Santa Fe, segundo semestre 1997.

Panbianco, A., *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Alianza, Madrid, 1982.

Pasquino, G. (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1991.

Pasquino, G. *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.

Pinto, J. (comp), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, 1996.

Reynoso, D., *Competencia electoral en la Democracia Argentina, cuestiones y coyunturas*. Documento

perteneciente al Proyecto de Investigación "El proceso de redemocratización en América Latina: Argentina y Perú, un estudio comparado". Serie Programa de Formación en Investigación de docentes auxiliares No 6, 1996, Universidad de Belgrano.

Riker, W., *Teoría de los Juegos y las coaliciones políticas*, en G. Almond et al, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 1992, capítulo 6.

Romero, J. L., *Las ideas políticas en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1969.

Sabsay, D. y Onaindia, M., *La Constitución de los argentinos*, Buenos Aires, Errepar, 1998.

Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980.

Sartori, G. y Morlino, L. (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 1994.

Sartori, G., *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Serrafero, M., *El poder y su sombra*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1999.

Stewart, F., "La insuficiencia crónica del ajuste", en Bustelo E. y Minujin, A. (eds.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Bogotá, Ed. Santillana, 1998.

Stiglitz, J., *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post Washington*, en *Revista del CLAD*, Nro.12, octubre de 1998.

Thibaut, B., *El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil y Chile en perspectiva comparada*, en Nohlen, D. y Fernández, M., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998

Torre, J.C. et al, *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires, Norma Editorial, 1999.

Valenzuela, A., *Latin America: Presidentialism in crisis*, en *Journal of Democracy*, vol.4, n.4, 1993

Von Beyme, K., *Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State*, en *Government and Opposition*, vol.31, nro.2, Spring 1996

Weffort, F., *Nuevas democracias, ¿qué democracias ?*. En *Sociedad*, nro. 2, Buenos Aires, mayo de 1993.

Artículos de periódicos

- Reportaje a Raúl Alfonsín y Carlos Álvarez, "Las patas de la Alianza", Suplemento Zona, Diario Clarín, 28.06.98.
- Espíritu dialoguista en la Cámara de Diputados, La Nación, 26.11.99
- Fracaso el debate por el presupuesto, La Nación, 17.12.99
- Señales de preocupación por las trabas legislativas, La Nación, 27.12.99
- El presupuesto se convirtió en ley, La Nación, 29.12.99
- Principales lineamientos, La Nación, 29.12.99
- Las primeras peleas cerca de De la Rúa, La Nación, 18.02.00
- Los límites de Chacho, La Nación, 18.02.00
- Un Congreso que cumplió con las demandas básicas, La Nación, 18.03.00
- Historia de un decreto que nació con Menem, La Nación, 25.05.00
- El nuevo plan de ajuste, La Nación, 30.05.00
- La reducción del gasto será de 538 millones de pesos, La Nación, 30.05.00
- Disputas en la Alianza por el ajuste, La Nación, 31.05.00
- Álvarez ató su suerte a la de De la Rúa, La Nación, 31.05.00
- Un ajuste que juntó a rivales, La Nación, 01.06.00
- De La Rúa dijo que habrá cambios en el Senado, La Nación, 08.10.00.
- Acuña, C., "El voto conservador no ha pedido vigencia", Clarín, 05.11.99
- Botana, N., "La unidad del Poder Ejecutivo", La Nación, 05.10.00
- Cheresky, I., "Cuál es el futuro de la Alianza", Clarín, 11.10.00
- De Riz, L., "El mapa político que viene", Clarín, Sección Opinión, 1.12.98.
- Grondona, M., "Álvarez, ¿vice o copresidente?", La Nación, 01.10.00
- Halperín Donghi, T., "La crisis de la Alianza marca los límites de la política", en Clarín, Sección A fondo, reportaje de Analía Roffo, 15.10.00.
- Laclau, E., "Una coalición que busca su destino", Clarín, Sección Opinión, 29.07.98.
- Landi, O., "El malestar en la política", Suplemento Zona, Clarín, 9.05.99
- Homo Consensus, Suplemento Zona, Clarín, 07.11.99.
- Ollier, M., "Se consolida una opción al peronismo", Clarín, Sección Opinión, 01.12.98.

- Portantiero, J.C., Coaliciones: ¿el futuro de la política?, en Clarín, Sección Tribuna Abierta, 16.08.99
- Un nuevo equilibrio de poder, Clarín, Sección Opinión, 27.10.99.
- De la crisis se sale sólo con más Alianza, Clarín, 13.10.00.
- Romero, L.A., Por quién doblan las campanillas, Suplemento Zona, Clarín, 7.11.99.
- Strasser, C., ¿Cuál es el futuro de la Alianza?, Clarín, 11.10.00.

Sitios Web

www.alianza.gov.ar

www.ucr.gov.ar

www.frepaso.org.ar

www.presidencia.gov.ar

www.ipa.org.ar (Instituto Programático de la Alianza)

Anexo

La sanción de la ley de presupuesto para el año 2000

La asunción de Fernando De la Rúa estaba asignada para el 10 de diciembre de 1999, fecha en la que no logró obtener por parte de los legisladores la Ley de Presupuesto para el 2000. En el tema del presupuesto⁹³, muchas de las decisiones dependían del acuerdo que buscaban los gobernadores del PJ con el Poder Ejecutivo saliente, con respecto a mantener los fondos de asignaciones especiales y un techo a las transferencias durante el 2000, de la Nación a las provincias. La Alianza pretendía asignar para los 24 distritos una suma fija de 920 millones de pesos por mes (suma que rige desde el pacto fiscal de 1999), junto con la *postergación de la discusión por una nueva ley de coparticipación hasta el 2001*. Frente a ambas propuestas, los gobernadores peronistas reaccionaron negativamente. Y, por su parte, el bloque del PJ en el Senado inició una propuesta para debatir una nueva ley de coparticipación federal, tras la aprobación del presupuesto.

Los diputados del PJ hicieron valer su mayoría en la Comisión de Presupuesto de la Cámara baja para imponer el proyecto de presupuesto del 2000, elaborado por el titular de ese cuerpo, Oscar Lamberto. Con dicho despacho, se condicionaba a la Alianza para acelerar la aprobación del presupuesto. Dicho dictamen se contradecía con el proyecto enviado por el ministro de Economía de aquel entonces, Roque Fernández⁹⁴. Según Lamberto, el déficit previsto en el proyecto del presupuesto sería de 4500 millones de pesos, lo cual era puesto en tela de juicio por los economistas de la Alianza. El 23 de noviembre era el último día en que los diputados podían tratar el proyecto de ley de presupuesto. Tras esa oportunidad, debía ser el Poder Ejecutivo el que convocara a sesiones extraordinarias para que el Congreso analizara el tema.

⁹³ Las siguientes notas de *La Nación* han sido tomadas como base para construir esta sección:

- "*Espíritu dialoguista en la Cámara de Diputados*", 26.11.99

- "Se postergó el debate sobre el presupuesto"

- "*Fracasó el debate por el presupuesto*", 17.12.99

- "*Señales de preocupación por las trabas legislativas*", 27.12.99

- "*El presupuesto se convirtió en ley*", 29.12.99

- "*Principales lineamientos*", 29.12.99

⁹⁴ El dictamen de la comisión de Presupuesto preservaba los fondos específicos para las provincias -el de la vivienda (Fonavi) el del conurbano bonaerense y el de tarifas eléctricas-, tal como los gobernadores reclamaron. Los recursos para mantener esas partidas provendrán de la suspensión de la rebaja de aportes patronales (\$ 900 millones). En el despacho que impulsó Lamberto también se mantiene el Plan Trabajar, con 70 millones de pesos que provendrán de los 300 millones que se recortarán de los fondos reservados, de los cuales restarían 60 millones para la SIDE. Por su parte, el proyecto enviado por Roque Fernández, suprimía todos los fondos provinciales, parte del Plan Trabajar, de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y de los fondos reservados, al tiempo que rebajaba los aportes patronales.

Los referentes económicos de la Alianza, junto con algunos ministeriales, emprendieron una negociación con los gobernadores con respecto al presupuesto y al pacto fiscal⁹⁵. La renegociación de las deudas de las provincias quedó sujeta al debate sobre el presupuesto. Los futuros ministros de Economía y del Interior, José Luis Machinea y Federico Storani, buscaron pactar con los mandatarios la distribución de una suma fija no mayor a los 1300 millones de pesos mensuales para las provincias y que el resto de la recaudación fiscal quedara en manos de la Nación. A cambio, proponían ayudar a los distritos a refinanciar sus deudas. Los gobernadores del PJ señalaban que el presupuesto no puede establecer una suma fija, porque ello debería fijarse en una nueva ley de coparticipación federal. Por ese motivo, la Alianza evaluaba la posibilidad de que en el Congreso también se aprobara un *preacuerdo fiscal con las provincias*. Los mandatarios justicialistas más duros, como Juan Carlos Romero (Salta) y Néstor Kirchner (Santa Cruz), se oponían a **que la renegociación de las deudas quedara 'atada' al debate sobre el presupuesto**. En tanto, la Alianza enfocaba mayores esperanzas en las posiciones supuestamente más conciliadoras de Rubén Marín (La Pampa), José Manuel de la Sota (Córdoba) y Carlos Reutemann (Santa Fe). Pero la negociación encontraba una traba más: los dirigentes justicialistas exigían que se diera a *conocer el nuevo paquete de medidas impositivas* antes de la asunción de De la Rúa (entre ellas, la generalización del IVA, y un aumento de los impuestos internos y de ganancias).

José Luis Machinea luego anunciaría a los gobernadores que, junto con el proyecto de ley de presupuesto a debatirse en la Cámara de Diputados, ingresaría en el Congreso un proyecto de ley de reforma impositiva, para ser aprobado en lo inmediato. Una vez más se evidenciarían las dificultades de la arena legislativa: *los senadores peronistas pedían más tiempo para analizar el contenido del nuevo pacto fiscal* (y la distribución de los recursos provinciales) que habían alcanzando la Alianza y los gobernadores del PJ. ¿Era éste un gesto un intento de rebeldía de los senadores frente a los jefes territoriales, insinuando su decisión de imponer nuevas reglas de juego? Y en la Cámara Baja, los diputados rechazaron la propuesta de la Alianza de tratar en el recinto, sin debate previo en comisión, el paquete impositivo anunciado por José Luis Machinea, para no cargar con el costo político de aprobar medidas consideradas impopulares. *El fracaso de la sesión en Diputados impidió, también, que se aprobara la ley de reforma de ministerios que impulsó la Alianza*, lo que podía llevar a De la Rúa a asumir sin dos de sus ministros (las carteras de las carteras de Acción Social y de Vivienda e Infraestructura).

En consecuencia, a tres días de la asunción de Fernando de la Rúa como presidente de la Nación, la Alianza fracasaba en su intento por aprobar en el Congreso un paquete de leyes que definirían los primeros pasos del nuevo gobierno. A raíz de diferentes excusas y cuestionamientos político-técnicos que esgrimió el PJ⁹⁶, los senadores y diputados aliancistas no lograron sesionar para aprobar dichas herramientas económicas.

⁹⁵ La Nación reportaba acerca de la reunión y los principales temas allí tratados:

Ley de presupuesto nacional. Los gobernadores del PJ habrían aceptado que el proyecto de ley de presupuesto para el 2000 contemple una suma fija mensual cercana a los 1350 millones de pesos. De ese total, \$ 350.000.000 estarían destinados a los fondos específicos provinciales como el del tabaco, el del conurbano bonaerense y el de energía eléctrica, entre otros. El resto del monto acordado correspondería a la precoparticipación de impuestos establecida a partir de un promedio de lo recaudado entre el año último y el actual.

Se prevé que a partir del 2001 el resto de la recaudación fiscal no quedará en manos de la Nación sino que se destinaría a un fondo anticíclico que será usado para cubrir las crisis económicas o los baches fiscales que se presenten en las provincias.

Refinanciación de las deudas provinciales. La Alianza se comprometió a ayudar a las provincias para el pago de las deudas que los Estados hayan contraído con entidades bancarias. *La Nación* se dispondrá a pactar el pago de estas deudas a diez años, con un año y medio de gracia, por medio del Banco Nación.

El rojo financiero de las provincias ronda los \$ 18.000 millones y la mayor parte de esa cifra está vinculada con pasivos que las provincias tienen con las bancas privadas, tanto extranjeras como nacionales.

Este punto fue muy requerido por las provincias con deudas importantes, aunque los gobernadores de Salta y de Santa Cruz minimizaban esta parte de la negociación ofrecida por la Alianza. Es que la deuda de esos dos distritos es baja en comparación con lo que deben Tucumán, Jujuy o Corrientes, por citar ejemplos.

Ley de coparticipación. Los referentes económicos de la Alianza y los legisladores radicales y frepasistas se comprometieron ante los mandatarios provinciales del PJ a debatir durante el año próximo una nueva ley de coparticipación federal de impuestos que les permita a las provincias establecer una nueva distribución de la recaudación fiscal.

La ley en cuestión se encuentra postergada desde 1996, cuando tendría que haberse aprobado según lo establece la Constitución Nacional. Pero la gestión del presidente Carlos Menem nunca pudo arribar a un acuerdo con los gobernadores para establecer los nuevos porcentajes de distribución de partidas impositivas y la iniciativa en cuestión quedó demorada.

Pacto Fiscal III. Los mandatarios provinciales y el futuro gobierno acordaron aprobar un nuevo pacto fiscal para así prorrogar por un año todos los impuestos coparticipables entre la Nación y las provincias. Sólo el impuesto a las ganancias sería postergado hasta el 2005. La iniciativa ingresaría por el Senado esta semana y sería el tercer pacto fiscal que se firma entre la Nación y las provincias desde 1996.

⁹⁶ Existían ciertos reacomodamientos internos en la bancada peronista. Casualmente, los senadores que apostaron a la postergación del pacto fueron aquellos enfrentados con sus gobernadores, o los de provincias de signo contrario. Este grupo lo lideraba Augusto Alasino. En cambio, aquellos legisladores, como el senador Eduardo Menem (PJ- La Rioja), que sí tienen una línea directa con los mandatarios provinciales, propusieron votar la iniciativa aliancista "lo antes posible". Los senadores del primer grupo buscaban que sus adversarios asumieran la responsabilidad política de firmar un pacto que, según ellos, podría complicar las cuentas provinciales.

En una jornada clave para el tratamiento de la futura ley, la coalición UCR-Frepaso esperó infructuosamente que el PJ se sentara en sus bancas durante más de dos horas. Antes, tuvo que postergar el inicio de la sesión especial para rogar que los gobernadores presionaran sobre sus senadores. La premura de los aliancistas por aprobar el paquete impositivo junto con el pacto fiscal y el presupuesto encontraba su justificación en la desconfianza que tienen los diputados de la Alianza hacia sus pares del PJ. *“Si aprobamos el presupuesto y el pacto fiscal primero, y después el peronismo nos deja varados con el paquete impositivo, el nuevo gobierno va a tener que enfrentar un agujero fiscal que no vamos a saber cómo cubrir”*⁹⁷ explicaba un destacado legislador radical.

El 23 de diciembre de 1999, y tras diez horas de debate ininterrumpido, la Cámara de Diputados aprobaba el proyecto de ley de presupuesto nacional para el año 2000, del orden de los 48.175 millones de pesos, que prevé una reducción de gastos por \$ 1400 millones. De éstos, alrededor del 11,5% es por fondos reservados y más del 12%, por los controvertidos Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que se distribuyen a las provincias. Con el asentimiento del peronismo en la votación en general, los diputados de la Alianza cumplían con los requerimientos prioritarios del presidente Fernando de la Rúa, quien desde que asumió el cargo pidió al Congreso la aprobación de los proyectos de ley de presupuesto, el paquete impositivo y el compromiso federal sellado con los gobernadores (que se convertía en ley un día antes que el presupuesto por parte de Diputados). El proyecto de presupuesto pasaba entonces al Senado, donde el PJ es mayoría, por lo que el oficialismo podría ver dificultada la aprobación de esta iniciativa, ya que se veía atada a la sanción del resistido paquete impositivo.

La falta de aprobación del presupuesto para el 2000 y del paquete fiscal, antes de fin de año, daba una mala señal a los mercados, atemperando el optimismo sobre la Argentina. Esta era la opinión mayoritaria entre economistas argentinos y analistas de Nueva York consultados por *La Nación* respecto de la sanción del presupuesto y la reforma fiscal, las dos herramientas básicas para poner en marcha la administración del Estado.

Finalmente, el 29 de diciembre se convertía en ley el presupuesto⁹⁸. El presupuesto había sido aprobado por la Cámara de Diputados tras diez horas de debate, hace quince días. Los principales lineamientos de la ley de presupuesto nacional pertenecen al proyecto del ex ministro de Economía Roque Fernández, diseñado en septiembre último. Su sucesor en el Palacio de Hacienda, José Luis Machinea, intentó presentar su proyecto, pero la resistencia del PJ lo obligó a dar marcha atrás. La reforma impositiva, por su parte, sufría cambios y volvía a Diputados, donde la Alianza sólo necesitaba mayoría simple para ratificar su proyecto. El peronismo lograba imponer su mayoría para mantener las modificaciones del paquete impositivo, rechazadas por los legisladores aliancistas.

Gobiernos de coalición en sistema presidencialista: la experiencia de Chile

Según Bernhard Thibaut (1999) *“el sistema de partidos en Chile es uno de los casos clásicos de un multipartidismo arraigado en clivajes sociales. Desde los años ’30, el sistema estuvo compuesto por tres corrientes políticas: la derecha, el centro y la izquierda. Cada corriente siempre estuvo constituida por diversos partidos”*. El sistema de partidos en Chile se ha caracterizado históricamente por su pluripartidismo, incluso tras la redemocratización. Excepto la extrema izquierda, todo el espectro partidario del antiguo sistema se encuentra hoy representado en el Congreso.

El éxito de la democracia en Chile se basó, desde los años ’30, en la formación de alianzas electorales y de gobierno. Con Eduardo Frei, en los años sesenta, existió una estrategia que dio origen a un gobierno unipartidario, provocando la entrada del sistema en una crisis, culminando en el gobierno minoritario de la Unidad Popular (Nolte 1999). El autor sostiene: *“Durante el gobierno de la Unidad Popular no se tomaron en cuenta las relaciones de mayoría en el Parlamento y faltó la voluntad de cooperación para formar coaliciones mayoritarias. No se puede decir que fue una falla del sistema presidencial mismo... ya que éste no descarta la cooperación interpartidaria y la formación de coaliciones estables”*⁹⁹.

Chile tiene un sistema de gobierno presidencialista. El Poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República, que actúa como jefe de Estado y de Gobierno. Para ser elegido, debe obtener la mayoría absoluta (50 por ciento más uno) de los sufragios válidamente emitidos. De lo contrario, los dos candidatos con mayor votación compiten en una segunda vuelta. No existe el derecho a reelección en períodos sucesivos.

⁹⁷ La Nación, *“Fracasó el debate por el presupuesto”*, 17.12.99

⁹⁸ Se propone un recorte millonario en el gasto, que implica una reducción del 11,5 por ciento de los fondos reservados y más del 12 por ciento por los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

⁹⁹ Nolte (1999).

El 11 de marzo de 1990, cuando el Presidente Aylwin asumió el poder, Chile se reencontró con su tradición democrática. El largo paréntesis se cerró sin violencia, a través de un proceso político. En octubre de 1988 se realizó un plebiscito, en el que se rechazó la permanencia del general Augusto Pinochet en la Presidencia de la República, y en diciembre de 1989 se celebraron elecciones presidenciales. El actual presidente, Ricardo Lagos, fue elegido el 16 de enero de 2000, en la segunda vuelta, con el 51,31 por ciento de los votos, y su período se extenderá hasta el 11 de marzo de 2006.

El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado, y tiene atribuciones colegisladoras y fiscalizadoras de la labor del gobierno. Fue disuelto tras el golpe militar de septiembre de 1973 y reinstalado el 11 de marzo de 1990. Su actual estructura quedó definida luego de aprobarse, en 1989, reformas a la Constitución, pero el sistema electoral binominal, establecido por la Junta Militar (que era el órgano legislativo), aún no ha podido ser modificado.

Actualmente se eligen 120 diputados en 60 distritos y 38 senadores en 19 circunscripciones (a los que se suman senadores designados y vitalicios). En cada distrito y región, los partidos y alianzas de partidos presentan listas con dos candidatos. Son elegidos los dos que obtengan las más altas mayorías individuales. Sólo en caso de que una lista duplique la votación de la otra, tiene derecho a elegir a sus dos candidatos.

El Senado tiene una composición mixta:

- † Senadores elegidos en votación universal (38): se renuevan por mitades cada cuatro años, ejercen sus cargos por ocho y pueden ser reelegidos indefinidamente. Senadores designados o institucionales (nueve): un ex ministro de Estado y un ex rector universitario, nombrados por el Presidente de la República; dos ex ministros de la Corte Suprema y un ex contralor general de la República, elegidos por la Corte Suprema; un ex comandante en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y un ex general director de Carabineros, escogidos por mayoría del Consejo de Seguridad Nacional.
- † Senadores vitalicios: los ex Presidentes de la República que hayan cumplido esa función por seis años en forma continua. Actualmente son dos: el general (r) Augusto Pinochet y Eduardo Frei. (El senador Pinochet está suspendido de sus funciones, después de haber sido desaforado por la Corte Suprema). El ex Presidente Aylwin no puede ejercer como senador vitalicio porque su mandato, por esa sola vez, duró cuatro años, regla impuesta por el régimen militar para el gobierno de transición a la democracia.

En diciembre se realizarán elecciones parlamentarias. Se renovará toda la Cámara de Diputados y la mitad del Senado. Los 120 miembros de la Cámara de Diputados ejercen sus funciones durante cuatro años y pueden ser reelegidos indefinidamente. Actualmente, la Concertación de Partidos por la Democracia tiene 20 senadores y 69 diputados. La oposición suma 18 senadores y 46 diputados. Hay cinco diputados independientes.

La Concertación de Partidos por la Democracia

La Concertación de Partidos por la Democracia está integrada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista (PS) y el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD). Ricardo Lagos es el tercer Presidente de la Concertación de Partidos por la Democracia. El primero fue Patricio Aylwin (1990-1994) y el segundo, Eduardo Frei (1994-2000). Los principales partidos de oposición son Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI).

En Chile, después de 1989, los partidos de la coalición electoral han sido miembros fieles de las coaliciones gobernantes de los presidentes. El sistema ha sido exitoso por la naturaleza consensual de la transición del autoritarismo y por la voluntad de los partidos de participar en listas conjuntas como resultado de un sistema electoral restrictivo (Lechner, 1989)

La transición de la dictadura, de naturaleza consensual, redujo la fragmentación partidaria. Según el índice de Laakso-Taagepera (1979) el Chile post Pinochet tiene un bajo número de partidos a pesar de utilizar elecciones presidenciales con segunda ronda por mayoría absoluta. Además, la magnitud del distrito¹⁰⁰ es baja para las elecciones parlamentarias, que fueron simultáneas con las elecciones presidenciales en 1989 y 1993, pero el periodo de gobierno presidencial ha sido extendido a seis años, por lo cual no volverán a serlo.

En el Senado existe la particularidad de senadores designados, como parte de un legado posautoritario. Sin estos senadores, la Concertación tendría mayoría absoluta. Son parte de los "enclaves autoritarios", junto con la integración del Tribunal Constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional; la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las FF.AA.; y el sistema electoral basado en distritos binominales para el Congreso. Los tres gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han intentado modificar el

¹⁰⁰ Se trata de distritos binominales.

Consejo de Seguridad Nacional y el Tribunal Constitucional, por considerarlos incompatibles con la democracia. Pero no han conseguido los votos necesarios en el Congreso.

Siguiendo a Lechner (1989), un sistema de partidos no es sólo una cuestión institucional; tiene que ver con el contexto, con la tradición, con la cultura política, fundamentalmente. El autor detecta que en Chile, hacia 1983, predominaba en el humor social una gran incertidumbre, la cual se manifestaba sobre el emergente sistema de partidos. Por lo tanto, la demanda de orden se volcaba sobre la refundación del sistema de partidos, bajo criterios de competencia. En aquel entonces, se hallaba en el centro la Democracia Cristiana, con una gran rigidez coalicional (en lo ideológico) pero un impulso modernizante en lo programático. La presencia de este centro, posicional y programático, provoca tendencias a la polarización hacia la derecha y hacia la izquierda. Se da entonces en Chile la coexistencia entre partidos fuertemente estructurados (con sesgo clasista) y el régimen presidencialista. El presidencialismo ha operado como *"antídoto contra las fuerzas centrífugas de la sociedad"*¹⁰¹; la unidad de la nación se ha visto representada en el presidente, sin poner fin a los conflictos institucionales, derivados en gran parte del multipartidismo. *El presidente no ha contado por lo general con el apoyo de un partido de gobierno único*; la mayoría de los presidentes accedieron al cargo con el respaldo de una coalición de partidos (excepto Frei), lo que ha hecho depender al Ejecutivo de la negociación parlamentaria.

Lechner identifica los dos objetivos de la coalición: primero se trataría de llevar a su candidato al cargo presidencial; luego, de obtener beneficios presionando al presidente (incluso con la amenaza de retirar el apoyo parlamentario). Las situaciones siguientes han llevado o al cesarismo plebiscitario (como los casos de Alessandri e Ibáñez), supeditando el parlamentarismo y en nombre de la "eficacia administrativa", o a la existencia de partidos que son muy fuertes para ser una simple masa de aclamación, y demasiado débiles para una conducción efectiva. Éstos *"tienden a negociar su apoyo parlamentario por franquicias laterales y por lo demás apuestan a la próxima elección radicalizando sus reivindicaciones... El resultado es una competencia de demandas y una inflación de expectativas que, a su vez, sobrecarga la capacidad directiva del presidente"*¹⁰².

Sin embargo, durante los tres gobiernos de la Concertación, una alianza entre partidos tradicionalmente enfrentados como el socialista y la Democracia Cristiana (separados incluso por la tragedia de Salvador Allende), se ha navegado por diferentes situaciones de crisis, las cuales han sido superadas porque los mecanismos de la coalición han funcionado. No es imaginable que el presidente Ricardo Lagos, socialista, produzca un cambio de gabinete sin consultar y acordar con los representantes demócracristianos: no se atrevería a transgredir las normas tácitas e inviolables de una coalición en donde el pacto electoral no es con una persona sino con una suma de partidos. El ex presidente Eduardo Frei, en su discurso tras la última elección, que consagró a Lagos presidente, enfatizó la vigencia y la contiuidad de un proyecto que ha logrado estabilidad política, éxito económico y una sistemática reducción de la pobreza en el país.

Los analistas destacan la realización de la transición a la democracia en Chile con una economía saneada y en plena expansión económica; con una coalición de centroizquierda que administró esa transición (dando seguridad al mundo empresarial y comprometiendo a los sectores populares). Sin embargo, la transición se efectúa en base a pactos, que suponen la existencia de "enclaves posautoritarios" (ciertos dominios reservados a los militares: inamovilidad de los comandantes en jefe, Tribunal Constitucional, Consejo de Seguridad Nacional, y la existencia de senadores designados).

Con respecto a las tendencias centrífugas que dominaban el sistema de partidos, Chile experimenta una recomposición radical de las preferencias políticas, hoy más líquidas y volátiles que antaño. Se da una adscripción genérica a bloques políticos y menos a partidos, y más adhesión a liderazgos donde se premian los atributos de la credibilidad, la capacidad de gestión (los doers) y la estatura moral.

Por otro lado, en el funcionamiento intra-coalición, ha tendido a imponerse un "sistema de vetos" que puede propender al inmovilismo y a dar posiciones a la derecha. Muchos analistas detectan cierta "anemia política" en la coalición que se expresa en dinámicas centrífugas, exhibicionismo mediático sin contenido, escasez de propuestas y personalismos. Si en su momento fundacional el nexo de la unión fue derrotar a Pinochet, parecería que en este momento, a pesar de haber obtenido en la última elección un porcentaje importante de votos, la Concertación hoy parecería estar perdiendo su fuerza para definir un nuevo proyecto común. En el país siguen existiendo causas, ya no tan épicas, que marcan la necesidad de recomposición de las identidades de cada fuerza integrante de la Concertación. Retomo aquí a Lechner y a la importancia del factor cultural, del imaginario simbólico, en este caso el provisto por los partidos políticos. Una coalición que se dice y se presenta como una alianza entre el centro y la izquierda, pero también entre católicos y

¹⁰¹ LECHNER, Norbert (1999).

¹⁰² LECHNER, ob. cit.

laicos, definición tras la cual se abre al mundo de los independientes y de los movimientos sociales, en un esquema de vinculación no instrumental, necesita que todos sus componentes aporten todas sus potencialidades para relegitimarse frente a la ciudadanía (sobre todo frente a las elecciones parlamentarias de 2001). La representación de identidades heterogéneas debe contemplarse en las agendas de los partidos, más en forma cultural que en base a liderazgos populistas.

Los analistas destacan la necesidad de que cada partido reasuma su identidad política: *"La Democracia Cristiana tendrá que proporcionarle forma a la categoría de centro, sea éste reformista o de otra índole, y hacer política en consecuencia, asumiendo su carácter de organización de inspiración católica y de raíz humanista. El Partido Socialista deberá hacerse cargo de su historia y de su futuro de cara a lo que son hoy en día las políticas socialdemócratas y los actuales debates de la izquierda mundial, con el fin de rehacer la arquitectura de su propia identidad. Lo mismo debiera ocurrir con el Partido Radical. En cuanto al Partido por la Democracia, su inclinación a una definición de tipo liberal le confiere la oportunidad de dotarse de una identidad más definida, a condición naturalmente que pueda sostenerla de manera coherente frente a la sociedad y a su propia militancia"*¹⁰³.

Otros leen las últimas elecciones en una clave distinta; "las elecciones presidenciales han dado un vuelco al escenario político de Chile. Por una parte, el espectacular crecimiento de la derecha ha puesto fin a una década de indiscutible hegemonía de la Concertación. Por otra, la izquierda ha obtenido un decepcionante 3,21% de los votos y ha perdido más de la mitad de los votos que logró en las elecciones legislativas de diciembre de 1997, y un tercio de los que alcanzó su anterior candidato presidencial"¹⁰⁴. El autor se ubica en una postura de izquierda y ve a Lagos como encarnación de la opción por "el mal menor", quien ha dejado claro que será "el tercer presidente de la Concertación y el segundo presidente socialista" que tendrá Chile.

Quizás podríamos concluir prematuramente al sostener que en Chile se da una correspondencia entre formación de coaliciones de gobierno y mayor gobernabilidad (y como contraparte, gobiernos de minoría = inestabilidad). El sistema presidencialista se relegitimaría por su desempeño¹⁰⁵. Muchos analistas consideran a la "Concertación de Partidos por la Democracia" como la culminación de un proceso de "aprendizaje" de las lecciones de la historia chilena, con respecto a la necesidad de contar con mayorías amplias y estables. El fallo contra Pinochet habría sido un factor de posibles crisis entre los socios, sobre todo entre el PS y el PDC. Sin embargo, la Concertación se destaca como ejemplo de compromisos en gestión administrativa. Primero debió derrotar a Pinochet, y ayudar a la tarea de realizar la transición con tutoría de las FF.AA., que declina en cierto grado al ser Pinochet arrestado en Londres, y desafortunado como senador vitalicio en su propio país. En el periodo de la transición, liderado por Aylwin (DC), surgirían ciertas divisiones "en los hechos", por violaciones a los derechos humanos, provocaba confrontaciones con la izquierda de la coalición. Tras el periodo Frei (DC), Chile experimentó presiones internacionales, de los militares, de la Concertación, la "debacle Pinochet"... y en este último periodo, el gran desafío para la Concertación fue aceptar a Lagos, un socialista, al liderazgo, tras dieciséis años en el poder, frente al avance de una renovada coalición de derecha, representada por un pragmático, Joaquín Lavín.

En síntesis: podemos decir que la Concertación hizo su aporte a la normalidad institucional del país; así, la política chilena podría descansar sustentada en dos bloques que periódicamente podrían alternar en el poder. *¿Sería ésta la gran tarea para la Alianza en Argentina?*

Los cambios en el gobierno argentino (octubre de 2000)

Presidente de la Nación

Fernando De la Rúa

Vicepresidente de la Nación y Presidente de la Cámara de Senadores

Carlos Alvarez

José Genoud

Mario Losada

¹⁰³ "Notas para refundar la coalición", artículo de Carlos Ominami y Alfredo Joignant, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile.

¹⁰⁴ Según la visión de Mario Amorós (periodista e historiador): *"La izquierda chilena después de la tormenta"*, Periódico alternativo Rebelión, febrero de 2000.

¹⁰⁵ Ver, entre otros, FERNÁNDEZ, Mario: "Instituciones y democratización. El caso de Chile desde 1990", en NOHLEN- FERNÁNDEZ, op.cit.; y GARRETÓN, Manuel, *"Hacia una nueva era política"*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1995.

Presidente de la Cámara de Diputados

Rafael Pascual

Jefe de Gabinete de Ministros

Rodolfo Terragno
Chrystian Colombo

Ministerio del Interior

Federico Storani
La diputada Nilda Garré (Frepasso-Capital) fue nombrada viceministra del Interior

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Adalberto Rodríguez Giavarini

Ministerio de Defensa

Ricardo López Murphy

Ministerio de Economía

José Luis Machinea

Ministerio de Infraestructura y Vivienda

Nicolás Gallo
Hoy depende de Economía y tiene otro rango (Secretaría)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Ricardo Gil Lavedra
Jorge De la Rúa

Ministerio de Educación

Juan Llach
Hugo Juri

Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos

Alberto Flamarique
Patricia Bullrich

Ministerio de Salud

Héctor Lombardo

Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente

Graciela Fernández Meijide

Secretario General

Jorge de la Rúa
Alberto Flamarique
Horacio Jaunarena

Secretaría de Inteligencia del Estado

Fernando de Santibañes
Carlos Becerra

Secretaría de Turismo (pasa a tener rango de Ministerio)

Hernán Lombardi

Otros cambios: el anterior secretario de Modernización del Estado de la vicepresidencia, el frepasista - chachista Marcos Makón, se incorporó, con el mismo cargo que tenía, a la Jefatura de Gabinete.

El legislador porteño Enrique Olivera, como titular del Banco de la Nación (cargo que antes ocupaba Chrystian Colombo, hoy Jefe de Gabinete) .