

Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial

María Matilde Ollier

María Matilde Ollier es Profesora e Investigadora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín, Paraná 145, piso 4, tel. 43747300, Ciudad de Buenos Aires.
E-mail: Maria.Ollier@unsam.edu.ar

Resumen

La recurrente inestabilidad presidencial (sin quiebre de régimen) se ha convertido en un rasgo decisivo de la política argentina contemporánea. Aunque, la protesta social ha jugado un rol importante en fogonear episodios de inestabilidad presidencial, para dar cuenta de esta problemática, el artículo centra el análisis en el papel de la fragmentación partidaria y su impacto negativo en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

La autora agradece a Ricardo Gutiérrez, a Anibal Pérez Liñán y a Rodolfo Rodil sus valiosos comentarios a la lectura del paper que sirvió de base a este artículo, y los aportes de Gerardo Aboy Carlés, Carlos Acuña y Marcelo Cavarozzi en la discusión del tema.

Summary

The recurrence of presidential instability (without regime breakdown) has become a decisive feature of contemporary Argentine politics. Although social protest has played a major role in igniting episodes of presidential instability, to account for this problematic, this article centers on the issue of partisan fragmentation and its negative impact on democratic institutions.

I. UNA PERSPECTIVA DE LECTURA

El artículo argumenta que la transición que prosiguió a la salida anticipada del presidente De la Rúa en diciembre de 2001 se vio permanentemente asediada por la inestabilidad. Esta amenaza explica que quienes se convirtieron en los principales responsables de los rumbos del país, los presidentes Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde, también tuvieron que abandonar el ejecutivo antes de tiempo. Los tres episodios advierten la presencia de *un patrón de inestabilidad presidencial* que Duhalde consigue neutralizar, sin lograr erradicarlo. Parcialmente merced a ese patrón, Néstor Kirchner llega a la presidencia. Dado que distintas dimensiones se hallan en juego en el mismo, y todas no pueden ser abordadas aquí, en este artículo se analiza de manera puntual el papel de la fragmentación partidaria como una variable pro-activa capaz de contribuir a la inestabilidad –y en este marco se atiende al rol del liderazgo presidencial– y la protesta social como variable reactiva o detonante de dicha inestabilidad.

La fragmentación partidaria implica no sólo la previsible disputa inter-partidaria propia de toda democracia sino también una severa puja intra-partidaria; ambas con las connotaciones facciosas propias de la política argentina posterior a 1955 (Cavarozzi: 2002). Los alcances de la fragmentación intra-partidaria quedaron patentizados en las elecciones presidenciales de abril de 2003, con la implosión del PJ (al presentarse con tres candidatos) y la explosión de la UCR (al sufrir dos desprendimientos, uno por centro derecha y el otro por centro izquierda) y del Frepaso (al estallar en diversos grupos y partidos). La prueba más evidente del grado de atomización partidaria es la cifra que expresa la existencia de 696 partidos políticos aptos para postular candidatos a cargos nacionales.¹ La fragmentación partidaria impacta en las instituciones y produce tensiones y conflictos entre el Ejecutivo por un lado y los partidos, el Congreso, la Corte y los gobernadores, por el otro. Semejante funcionamiento institucional dificulta al ejecutivo la conducción de la política económica, sujeta, por otra parte, a un estricto monitoreo externo. Cuando los problemas socio-económicos estallan, la protesta social resulta el detonante de la inestabilidad.² En este esquema la habilidad del presidente para construir un liderazgo capaz de neutralizar los efectos negativos de la fragmentación partidaria y atenuar los decibeles de la protesta social deviene central.

Para aportar datos empíricos en el diseño del nuevo patrón de inestabilidad presidencial el artículo consta de cuatro secciones. La primera ofrece la perspectiva de lectura que estoy proponiendo. La segunda plantea el origen y desarrollo del patrón que lleva a la caída de De la Rúa. La tercera demuestra que el patrón continúa y da

¹ *La Nación*, 26/09/2004.

na argentina en el proceso que termina en diciembre de 2001, ver

² Para un análisis del rol del FMI en el problema de la deuda exter-

Ollier (2003).

como resultado la transición fallida de Rodríguez Saá primero y el mandato incumplido de Duhalde luego. La cuarta intenta abstraer los elementos del patrón bosquejado para, finalmente, extraer algunas conclusiones.

La pertinencia del tema radica en que las crisis presidenciales seguidas por las salidas anticipadas de los ejecutivos —a veces mediando juicio político o la amenaza de él— pero sin quiebre del régimen democrático ha alcanzado tal grado de generalización en América Latina en los años '90s y los inicios del 2000 que se impone un estudio más detallado. Sorprende que el mismo fenómeno se repita una y otra vez en distintos países, bajo diferentes sistemas partidarios y disímiles trayectorias políticas.³ Frente a esta evidencia incontestable la pregunta que estas notas apuntan a contestar es hasta dónde la presencia de variables que contribuyen a las rupturas presidenciales persisten en el tiempo, y en consecuencia la amenaza de nuevas destituciones presidenciales sigue latente. Para responder analizo el caso argentino desde los prolegómenos que condujeron a la destitución de De la Rúa hasta las elecciones de abril de 2003, cuando la Argentina vuelve a tener un presidente electo.

Numerosos autores han explicado las razones de las crisis presidenciales en los países donde éstas ocurrieron.⁴ Varios académicos refirieron con mayor o menor detalle a los sucesos argentinos de diciembre de 2001. No quedó exento de críticas el rol que cumplió el Fondo Monetario Internacional. Schamis (2002), Corrales (2002) y Mussa (2002) advirtieron el contraste entre la presión con la que el FMI sometió al gobierno de la Alianza y su permisividad durante la administración Menem. Corrales (2002) además combina el rol catalizador del Fondo con otro, el permanente conflicto entre el presidente y su partido. Ambos, según el autor, constituyeron las variables que dispararon la crisis. Pese al obvio detonante que significó la movilización social, la arena política también ofreció un marco explicativo central de la crisis. Si Cavarozzi (2001) advierte el estilo de conducción y administración de De la Rúa y de Álvarez, al señalar la pobre actitud de la UCR y del Frepaso que inmediatamente de su llegada al gobierno desdibujaron sus perfiles impidiendo a la ciudadanía distinguir uno del otro, Schamis (2002) remite al estilo de gobernar de De la Rúa como el motivo principal de la crisis. Murillo (2002), en cambio, dirige la mirada hacia el papel que le cupo al justicialismo pero desde una óptica institucional basada en la distribución de

³ Brasil en 1992, Venezuela y Guatemala en 1993, Ecuador en 1997 y 2000, Paraguay en 1999, Perú en 2000, dos veces en la Argentina en 2001 y Bolivia 2003.

⁴ Sobre las crisis presidenciales en los países de América Latina donde éstas ocurrieron se encuentran referencias en Pérez Liñán (2003b)

y Woodrow Wilson Center Reports on the Americas N° 2 (2000); Brasil (Flynn, 1993; Weyland, 1993); Paraguay (Abente-Bun, 1999); Venezuela (Rey, 1993; McCoy and Smith, 1995; Coppedge, 1994 y 2000); Colombia (López Caballero, 1997; Buitrago, 2000; Dugas, 2001); Ecuador (de la Torre, 1997; Bonilla, 2000); Perú (Basombrío, 2000).

poder federal de que goza el peronismo. Tedesco (2002), por su parte, va más lejos que estos autores. Se remonta a 1983 y ofrece, desde una perspectiva que incluye tanto a peronistas como a radicales, una variable propia de la cultura política de ambas administraciones. «La política de la informalidad», como sostiene la autora, ha impedido la construcción de reglas de juego capaces de garantizar la estabilidad. Finalmente, Portantiero (2002) busca la causa en una raíz más profunda y enfatiza una razón de índole político-estructural: una crisis de hegemonía sin alternativa contrahegemónica a la vista.⁵ Todos los autores terminan narrando los episodios de cacerolas y saqueos que, a través de los noticieros, dieron la vuelta al mundo en cuestión de horas. En cuanto a estudios comparativos, el primer paso lo dio Pérez Liñán (2003) al analizar cinco casos de juicios presidenciales en América Latina y advertir la presencia de un nuevo patrón de inestabilidad política en la región (2002).

Este artículo, si bien pretende aportar a lo ya escrito, tiene diferencias con la literatura existente en dos puntos. Primero, plantea la existencia de un patrón de inestabilidad presidencial que antecede a la llegada de la Alianza al gobierno y continúa durante la transición que prosiguió a la salida anticipada de De la Rúa hasta el arribo del presidente electo. En segundo lugar desiste del uso del concepto crisis presidencial, utilizado por Pérez Liñán para 45 casos latinoamericanos de pugna de poderes, donde crisis presidencial es entendida como crisis de gobernabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo en el marco constitucional del presidencialismo.⁶ El artículo está preocupado por encontrar las razones que llevan a la pugna de poderes —la cual parece más el resultado de un proceso que ocurre en otros lugares que producto de instituciones con intereses propios—. De ahí que utilice la noción de inestabilidad presidencial —que no significa necesariamente inestabilidad de régimen, aunque sí de gobierno—. Significa que la institución presidencial no tiene garantizada su continuidad por los años que indica su mandato creándose así un patrón que requiere ser explicado para comprender el funcionamiento del régimen democrático. Dada la persistencia de los problemas de estabilidad presidencial en América Latina (el último caso fue Sánchez de Losada en Bolivia, octubre de 2003), la pregunta por sus razones y sus diferencias, sin duda, sigue vigente. Que la inestabilidad presidencial en la actualidad se produzca sin cambio de régimen puede explicarse en buena medida por la inclinación democrática de las fuerzas armadas.⁷ Sin embargo, esta buena nueva no puede ocultar la persistencia de la inestabilidad presidencial; más todavía, lejos de invalidar vuelve más pertinente la exploración del tema.

⁵ Reflexiones de científicos políticos realizadas en *Clarín*: Natalio Botana (28/4/2002); Ernesto Laclau (27/7/2002), Guillermo O'Donnell (22/9/2002). ⁶ Pérez Liñán (2003a). ⁷ Fitch (1998).

II. EL PATRÓN DE INESTABILIDAD PRESIDENCIAL: ORIGEN Y DESARROLLO (1997- 2001)

Al iniciarse la transición en 1983 diferentes componentes de la tradición política argentina atentaban contra la consolidación de un régimen democrático estable. La versión populista de la política con su marca movimientista había producido partidos sin sistema, con baja institucionalización y la presencia de un partido eje en el sistema político (Cavarozzi, 2002). Los partidos se aglutinaron en torno a un funcionamiento bipolar (Ollier, 2003) que crecientemente fue deslizándose hacia el predominio de un polo, el peronista (Russo, 2003), evidenciando el argumento planteado por Cavarozzi. Una manera de hacer política poco transparente, fundada en el secreto, la ausencia de reglas explícitas acompañaba la arbitrariedad y la superposición entre lo privado y lo público en la acción política (Ollier, 1989). Al arribo de la transición, esta debilidad partidaria era acompañada por la presencia decisiva de los caudillos en la definición de la escena política (Ollier, 1989). Se trataba de una democracia donde la figura de los caciques políticos resultó siempre crucial a su funcionamiento. Los caudillos fueron vistos como los verdaderos intérpretes de una voluntad popular, única y homogénea. De ahí que siempre se subestimara el rol de la representación. Si el régimen presidencialista colocó en el centro del dispositivo institucional al jefe de Estado reforzando la tradición caudillesca, los sucesivos gobiernos autoritarios lejos de debilitar aumentaron el poder presidencial.⁸

Luego de 1983, para que la legitimidad fuera completa y eficaz, los líderes políticos debían serlo –dado la creciente influencia de la opinión pública y de los medios– hacia adentro de los partidos y hacia la sociedad. Desde ahí comienzan a constituirse en la garantía de la gobernabilidad y en consecuencia de la estabilidad. La falta de institucionalidad partidaria y de reglas estables en el conjunto del sistema político eran compensadas por el liderazgo ejercido por los jefes de los principales partidos (la UCR y el PJ) quienes –cada uno a su manera– lograban disciplinar sus huestes saldando la conflictividad interna. Este diseño entró en crisis a partir de 1997, dando origen a la fragmentación partidaria, con su consecuente cuota de facciosidad.

El triunfo de la Alianza ocultó (incluso a los ojos de sus principales líderes) tres situaciones: su fragilidad política, la fragmentación del PJ y la debilidad institucional de la coalición. La fragilidad política de la Alianza instalada a nivel de su conducción se trasladó a la gestión. La coalición tuvo desde el origen un liderazgo fragmentado.⁹

⁸ Sobre el rol de la representación y el presidencialismo en perspectiva histórica, ver Romero (2004).

⁹ Excepto un pequeño lapso donde funcionó un quinteto integrado

por tres radicales –Alfonsín, De la Rúa y Terragno– y dos frepistas –Álvarez y F. Meijide–.

Lo cual se correspondió con la falta de una instancia institucional en el proceso de toma de decisiones que, una vez en el gobierno, quedó exclusivamente en manos del presidente De la Rúa. Esta carencia vino a cruzarse con el peculiar estilo y configuración que adquirieron los liderazgos en ambas fuerzas. De no haber existido esta última, probablemente la situación hubiese sido menos dramática para la gobernabilidad. La coalición de radicales y frepasistas llegó al gobierno, en 1999, atravesada por una conducción dispersa. La UCR, a su vez, contaba con un liderazgo bifronte, representado en Alfonsín y De la Rúa. Si bien el primero conservaba todavía su ascendiente dentro del radicalismo, éste, sin duda, se hallaba debilitado con relación al pasado. De la Rúa, la figura que aparecía como el garante futuro de la estabilidad económica resultaba, por este motivo, el líder de la opinión pública.¹⁰ La importancia de ésta por sobre el juego partidario en la selección de los candidatos lo llevó a ser el elegido de la UCR. A la ausencia de liderazgo de De la Rúa dentro de su partido se sumaba el hecho de encontrarse en las antípodas ideológicas del caudillo radical. El perfil social demócrata de Raúl Alfonsín contrastaba agudamente con el estilo conservador de Fernando De la Rúa, convertido en el político moderado capaz de arrastrar votos progresistas contra el peronismo neoliberal representado por Menem (y por distintos motivos secundado por Duhalde). La incipiente segmentación dentro de la UCR se puso en evidencia cuando los gobernadores radicales de las provincias de Córdoba, Chubut y Río Negro deciden no sumarse a la Alianza con el Frepaso. El rechazo a conformar listas comunes en estas tres provincias gobernadas por el radicalismo era tan obvio como significativo: donde los radicales se sentían ganadores carecían de intención de llevar a cabo la coalición (Ollier, 2001).

El Frepaso, una suerte de movimiento ciudadano urbano, sin anclaje territorial ni sindical, desplegó en 1997 un poder electoral significativo cuando su candidata, Graciela Fernández Meijide, derrotó en las elecciones legislativas a la candidata y mujer del jefe del poderoso aparato peronista de la provincia de Buenos Aires, Hilda González de Duhalde. Pero el Frepaso era un conjunto de fuerzas con tradiciones y trayectorias políticas muy dispares (desde el centenario partido socialista, con sus reglas y sus modos de funcionamiento muy arraigados, hasta el Partido Intransigente, un partido cuyo jefe ya muerto, había dejado una fuerza de procedencia radical que miraba con simpatía al peronismo, pasando por algunos restos de ex huestes radicales, los demócratas cristianos y el sector más importante, el Frente Grande, integrado por ex peronistas). Este conglomerado heterogéneo carecía de institucionalización. Su jefatura fue ejercida con un estilo mediático que le permitió sortear las limitaciones tempora-

¹⁰ Las encuestas de opinión dictaminaban el valor de la estabilidad.

les que la consulta a los líderes de cada fuerza que lo integraba le hubiese impuesto. Mientras daba réditos electorales, los aliados –aunque muchas veces a disgusto– acataban las decisiones de Álvarez. Esta forma mediática basada en golpes de efectos dirigidos a la opinión pública creó la ilusión que en política todo era posible y que el fin de los partidos había llegado. La última gran ensoñación que logró instalar el Frepaso fue hacer creer a la franja antimenemista de la sociedad, que Menem podía ser desalojado de la escena pública para siempre. Y junto con él la derrota del peronismo sería definitiva. Pues la derrota de Menem era también la del candidato peronista contrincante intra partidario del presidente, Eduardo Duhalde. La coalición con la UCR sólo se justificaba bajo esta promesa. Parte de la ilusión que Álvarez construyó fue legitimar subrepticamente que este atajo era válido para obtener aquel fin. Y que esa mega operación sería exitosa y sin costo. De lo contrario, ¿cuál era su estrategia alternativa? Con gran flexibilidad para moverse en los escenarios virtuales de la política (los medios masivos de comunicación y la opinión pública de los grandes centros urbanos) las carencias mencionadas, sin embargo, a la hora de medir fuerzas colocaban al Frepaso en una posición desventajosa dentro de la concertación.

El segundo dato que el triunfo aliancista ocultó fue la fragmentación del PJ. El partido justicialista arribó a las elecciones de 1999 enfrentando el problema de la sucesión, que conllevaba el de liderazgo, y al mismo tiempo había sufrido transformaciones en su interior que dieron mayor poder a los caciques provinciales (Gutiérrez, 2003). Menem sumaba a la vocación hegemónica del PJ una notoria voluntad para el ejercicio ininterrumpido del poder. De ahí que la cuestión sobre cómo el justicialismo resolvería la elección del candidato, adquirió tal intensidad que ocupó buena parte del escenario político en los dos años precedentes a las elecciones de octubre de 1999. El *quid* del conflicto se resumía en la negativa del presidente de la Nación a perder la jefatura del PJ como producto obligado del recambio presidencial. A sus ojos se abrían dos alternativas para mantener su hegemonía: conseguir un nuevo período al frente del Ejecutivo, posibilidad que la Constitución prohibía o –fracasada esta alternativa– colocar un delfín que le permitiese retener su poder. Comienzan, entonces, las pujas y las divisiones dentro del partido justicialista. Menem tensa el conjunto del sistema político en pos de su reelección. Para ello intenta por la vía parlamentaria (que suponía reformar la Constitución Nacional) primero y por la judicial después. Pero la Corte Suprema hizo saber que cualquier fallo suyo en esa dirección estaría en conformidad con aquello que se resolviese en la arena política. Por eso cuando Eduardo Duhalde (acompañado por el gobernador de Santa Fe, Carlos Reutemann) derrotó la aspiración re-re-eleccionista del presidente dentro del pro-

pio partido justicialista, las pretensiones de Menem se vieron frustradas. A partir de aquí, el presidente optó por condicionar al máximo al candidato peronista, Eduardo Duhalde. Paralelamente el poder de los barones provinciales adquiere un claro protagonismo: ante la segura derrota electoral de su candidato a la presidencia temen ser arrastrados por ella y deciden defender su territorio adelantando las elecciones a gobernador en once provincias (en manos peronistas).¹¹ Esta estrategia se dio en el marco del mayor poder que la reforma constitucional de 1994 dio a las provincias (Jones, 2002). Ante una derrota cada vez más evidente, Duhalde opta por su objetivo de mínima: resguardar el poder en su propio territorio, la provincia de Buenos Aires. Al lograr que su candidato, Carlos Ruckauf, retenga la gobernación de su provincia, Duhalde mantuvo su poder dentro del partido y de la escena nacional.

El tercer dato que el éxito de la coalición ocultó fue su debilidad institucional; ésta se daba en dos niveles: parlamentario y federal. La segmentación en el interior de la UCR y del Frepaso se sumó a su real poder parlamentario: la coalición no alcanzó la mayoría en la Cámara Baja, conformándose en la primera minoría con 127 asientos; mientras el justicialismo lograba 101 escaños. En el Senado el peronismo retuvo la primera minoría con 39 bancas. Esto obligó al poder ejecutivo a construir consenso para cada iniciativa que enviase al Parlamento, profundizando así las tensiones entre el Ejecutivo y el Parlamento (dando lugar a una situación que denomino de *fragmentación horizontal*).¹² La desventaja federal de la Alianza, también notoria, condujo a una relación conflictiva entre el Ejecutivo y los gobernadores peronistas (dando lugar a una situación que denomino de *fragmentación vertical*). Mientras sus fuerzas consiguieron quedarse con el gobierno de ocho provincias,¹³ el PJ se alzó con catorce gobernaciones, entre ellas las más poderosas, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. La derrota en la provincia de Buenos Aires no sólo la debilitó frente a la oposición sino que descompensó más la coalición a favor del socio más poderoso en términos de aparato partidario y poder territorial, el radicalismo.

La fragmentación partidaria junto al problema de la falta de una conducción colegiada, repercutió claramente en la construcción del liderazgo presidencial y tuvo su impacto decisivo en el poder ejecutivo. La renuncia de Álvarez a la vicepresidencia fracturó el corazón mismo de la cúspide de la coalición. La escasa unidad primigenia, producto de los problemas señalados, alimentó con la renuncia la dispersión y la facciosidad que la empujará hacia el final. A poco de andar el gobierno la fragmenta-

¹¹ Para mayor detalles y cifras sobre este proceso, ver Ollier (2001).

¹² Tensiones que la literatura conoce como pugna de poderes y que vienen a sumarse a la situación de *gobierno dividido*.

¹³ Logró el triunfo en seis gobernaciones y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la UCR ganó en Catamarca con el Frente Cívico y Social.

ción partidaria plantea tensiones entre el Ejecutivo y el Parlamento (fragmentación horizontal). Los conflictos se habrán de dar primero con los diputados aliancistas y luego con los peronistas. El parlamento se convirtió en el ámbito donde se dirimían las disputas de sectores de la UCR y del Frepaso contrarios a las iniciativas que provenían del Ejecutivo. El bloque de la coalición era ficcional en tanto carecía de la mínima disciplina partidaria requerida, llegando tempranamente a su fractura.¹⁴ Los diputados oficialistas cuestionaron desde la reforma laboral (que empezó a discutirse a los dos meses del arribo de la coalición al gobierno) pasando por el recorte salarial al sector público y la reducción de las pensiones (medidas poco populares a los ojos de los propios votantes de la coalición). Corrales (2002) sostiene que el partido radical sabotó abiertamente al presidente, sobre todo cuando Domingo Cavallo es designado al frente de la cartera de Economía. Pero si el radicalismo se distanciaba de un presidente que, por otra parte, prescindía de él, la renuncia de Álvarez a la vicepresidencia de la Nación primero y su retirada de la política partidaria después, dejó al Frepaso en la coalición sin conducción.

Cuando el PJ gana las elecciones legislativas de octubre de 2001 la relación del Ejecutivo con el Parlamento se vuelve más dificultosa todavía. Hasta ese entonces el justicialismo había votado incluso los poderes extraordinarios dados al ministro de economía. Sin embargo, a partir de allí el peronismo reforzó su rol opositor, enviando desde el Congreso, dos señales claras, a la Casa Rosada.¹⁵ La primera consistió en colocar en la presidencia del Senado a un peronista, Ramón Puerta. Por una norma no escrita, la presidencia del senado siempre había correspondido al partido de gobierno, dado el lugar que ocupa en la línea sucesoria. La segunda señal consistió en proponer o iniciar una serie de medidas en el parlamento que tradicionalmente correspondieron al ejecutivo –como la coparticipación del impuesto al cheque–.¹⁶

La conflictividad del presidente con el Parlamento se veía atravesada por las tensiones de aquél con el poder federal simbolizado en los gobernadores peronistas, quienes no sólo plantearon permanentes conflictos sino que se transformaron en los representantes de la oposición y en consecuencia en los principales interlocutores del gobierno. La falta de un jefe y, al mismo tiempo, el problema sucesorio irresuelto dentro del

¹⁴ Relaciones ejecutivo-legislativo, ver Mustapic (2000), Mustapic y Goreti (1992).

¹⁵ El PJ llegó a plantear al bloque aliancista que la negociación de la deuda sea sujeta a aprobación parlamentaria. Si bien la constitución lo prevé, en ese momento era quitarle al ejecutivo una herramienta de política económica y política exterior importante, pues a partir de diciembre como el PJ podía lograr la mayoría, con la

llegada de los nuevos diputados producto de la elección de octubre, se convertía en el negociador de la deuda externa. Esto no dejaba margen al ejecutivo poniendo al descubierto que la Alianza ya no gobernaba. Percibían la debilidad del gobierno y no querían dejar asuntos claves en sus manos.

¹⁶ Ollier (2003).

justicialismo, trajo aparejado un dato que perjudicó enormemente las posibilidades del peronismo de avalar o consensuar las medidas de política económica. Se adelantó la carrera presidencial para el 2003. Esto conllevaba una consecuencia que se expresaba en el terreno de la relación política con el gobierno: ninguno gobernador peronista quería aparecer apoyando medidas anti-populares, como eran los sucesivos ajustes propuestos desde el Ministerio de Economía.

Para neutralizar los efectos negativos de la fragmentación peronista, De la Rúa eligió la peor de las estrategias: negociar con cada gobernador de la oposición desde la política económica hasta las diversas cuestiones que pudiesen afectar sus territorios. Así a un justicialismo segmentado y con un sinnúmero de caudillos provinciales se enfrentaba una Alianza sin acuerdos en la conducción, y con un poder institucional menor. Ante este panorama el presidente eligió gobernar crecientemente aislado, confiando sólo en las personas más cercanas, quienes por otra parte tenían escasa o ninguna tradición partidaria (Ollier y Pérez Liñán, 2003). Este estilo colocó —a poco de andar su gobierno— el centro neurálgico de la fragmentación en las desinteligencias surgidas en el seno mismo de la coalición (el ejecutivo con los integrantes de ambos partidos de la coalición, y con el Congreso). Esta imagen de un presidente aislado cierra el panorama descrito al inicio como una razón importante de la inestabilidad presidencial: la fragmentación de los partidos y sus severos problemas de liderazgos. Como parte de un cuadro institucional inestable se encontraba la falta de institucionalización del proceso de toma de decisiones y el poder institucional y territorial del principal partido opositor.

Cuando la furia ciudadana se desató contra el gobierno de De la Rúa, las interpretaciones que volvieron los ojos hacia sectores del partido justicialista, en la búsqueda de responsables, no fueron pocas. Algunas evidencias aparecieron en la provincia de Buenos Aires. El comentarista político del matutino de mayor tirada en la Argentina escribía: «En la SIDE y en organismos de seguridad se amontonaron evidencias sobre la inducción que hubo en los saqueos y la furia: activistas ligados de modo directo al camionero Hugo Moyano habrían actuado en las horas trágicas de la Capital; se adjudica a Luis Barrionuevo —promotor confeso del despido anticipado de De la Rúa—, una tarea bien tramada con idéntico sentido en el Gran Buenos Aires. La izquierda habría resultado funcional al tándem de dirigentes sindicales».¹⁷ Sin duda la sincronización de los saqueos olió muy poco a espontáneo. Un informe oficial al mes siguiente reconoce en la provincia de Buenos Aires 256 saqueos, bajo la impre-

¹⁷ Eduardo Van der Kooy, «La Argentina y el drama de un rumbo desconocido», *Clarín*, 23/12/01. Fuera de las interpretaciones de la prensa, en los corrillos de la política se señalaba a dirigentes del conurbano bonaerense (incluso intendentes) como promotores de la movilización.

sión que fueron más, pues el número refiere a los registrados.¹⁸ Otros volvieron la mirada hacia el entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, y hacia algunos intendentes del conurbano bonaerense. Sin duda, la movilización de la clase media contra el gobierno configuró, junto con los saqueos, el detonante que condujo a la salida de De la Rúa.

III. UNA TRANSICIÓN INESTABLE O LA PERMANENCIA DEL PATRÓN

Esta sección apunta a demostrar cómo al mantenerse en funcionamiento la fragmentación, la transición tuvo un carácter inestable bajo los dos presidentes electos por la Asamblea Legislativa: Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde. Si al arribar la Alianza al gobierno la fragmentación alcanza a ambos partidos de la coalición repercutiendo severamente en la estabilidad presidencial, durante la transición, su mayor visibilidad y sus consecuencias más relevantes se encuentran dentro del justicialismo. Una vez más el peronismo se constituye en el partido del orden y del conflicto.¹⁹ El carácter confrontativo de su segmentación define el conjunto del escenario nacional, haciendo girar el destino electoral de otras fuerzas políticas en torno al compás que marca su disputa. El patrón de inestabilidad se mantiene pero el eje del mismo lo constituye el peronismo.

Durante la transición, la oposición en su conjunto careció de poder político significativo en un aspecto. Dividida en el ARI, Recrear, UCR y otros grupos no consiguió acordar un frente común contra el dividido PJ. Sus figuras más relevantes Elisa Carrió (ARI) por centro izquierda y Ricardo López Murphy (Recrear) por centro-derecha ocuparon durante estos años el rol opositor de dos líderes carentes de partidos. Su influencia podía tener alguna relevancia en la formación de la opinión pública. En cuanto a la UCR, su desprestigio era tan alto que poco o nada influía en la opinión pública, aunque todavía conservaba poder institucional para hacer jugar su rol opositor. De ahí que en esta tercera sección voy a referir a la oposición política en aquellas ocasiones en que resulta pertinente; es decir cuando contribuye a la fragmentación o cuando neutraliza sus efectos (por ejemplo el sector de la UCR bonaerense que arma la coalición parlamentaria con el justicialismo de la provincia para sostener la candidatura de Duhalde).

La transición fracasada: Adolfo Rodríguez Saá

Los avatares de la transición iniciada con la caída de De la Rúa a fines de diciembre de 2001 pusieron en evidencia que la inestabilidad que enfrentaba la Argentina no era

¹⁸ *Clarín*, 19/01/2002. Para un análisis de la sociedad civil movilizada, *Armony and Armony* (en prensa).

¹⁹ Este rasgo complementa el ya señalado por Torre (1999) del justicialismo como un sistema político en sí mismo en su doble carácter de gobierno y oposición.

sencilla de resolver. Resultaba una obviedad que el sucesor del presidente aliancista sería una figura del PJ. Sin embargo, la presencia de varios presidentes entre el 20 y el 31 de diciembre demostró de manera incontrastable que la fragmentación continuaba funcionando no bajo el gobierno de la coalición sino bajo uno de signo peronista.²⁰ Con un PJ fragmentado y varios aspirantes presidenciales, sin un único jefe y con su sucesión sin resolver la tarea de gobernar invitaba a la disputa dentro de sus tendencias y de sus dirigentes. Este *momentum* (pues hablar de período suena extremo) deja al descubierto que la Argentina continuaba –ilusiones pasajeras mediante– aquejada por una fragmentación que en su dimensión institucional amenazaba con crear incertidumbre e inestabilidad presidencial, pese a encontrarse gobernada por el PJ.

Al renunciar De la Rúa, la presidencia interina de la Nación quedó a cargo del presidente del senado, Ramón Puerta hasta tanto el Congreso (tal como establece el artículo 88 de la Constitución Nacional)²¹ nombrase un presidente cuyo término habría de expirar al ser elegido el sucesor. Sin embargo, la fragmentación partidaria afectaba el corazón mismo de la Asamblea Legislativa. Tras doce horas de debate, con 169 votos a favor y 138 en contra, se aprobó la propuesta del peronismo. Rodríguez Saá presidente y la aplicación de la ley de lemas para el próximo turno electoral (a realizarse en tres meses) conformó la alternativa presentada por el justicialismo. Desaprobaron esta solución teñida de aspectos inconstitucionales los radicales, los frepistas y sectores menores, quienes consideraron que el mandato debía completarlo el mismo Rodríguez Saá. Desacuerdo al cual se sumaron verbalmente algunos peronistas aunque no se trasladó a la votación. El grado de fragmentación del justicialismo impidió la elección de un presidente legitimado mayoritariamente por la Asamblea Legislativa; aun cuando las pasadas elecciones de octubre de 2001 le habían otorgado casi el control de la Cámara de Diputados y del Senado.²²

La fragmentación del peronismo se veía reflejada en tres instancias. En primer lugar, se da una división facciosa entre el interior y Buenos Aires. La coalición de gobernadores de la primera facción logró la nominación de Rodríguez Saá contra la provincia de Buenos Aires; sin embargo, la fragmentación justicialista acompañaba una alta volatilidad de las alianzas. En segundo lugar, la facciosidad se evidenciaba en torno a la aspiración de ocho jefes justicialistas a la presidencia de la república (Puer-

²⁰ El Frepaso había perdido, sin duda, la entidad que los votos le habían conferido entre 1994 y 1999.

²¹ La ley de acefalía bajo la cual se llevó a cabo la sucesión presidencial era la N° 20.972, que en noviembre de 2002 fue modificada bajo el número 25.716.

²² «Ese espectáculo de idas y venidas, de conciliábulos y apretadas, de canjes y ofertas, para darle forma a la Asamblea Legislativa no asomó como la respuesta decorosa del partido al cual la sociedad prestó confianza para reponer normalidad institucional en la Argentina». E. Van der Kouy, *Clarín*, 23/12/01.

ta, Ruckauf, De la Sota, Reutemann, Duhalde, Menem, Kirchner y Rodríguez Saá). En tercer lugar, la fragmentación se plasmó en la apelación a la ley de lemas para resolver el problema planteado por la sucesión y la ausencia de liderazgo. La ley de lemas legitimó la fragmentación como un camino posible para evitar la fractura del peronismo y correr el riesgo de perder las próximas elecciones presidenciales. Al mismo tiempo la ley de lemas garantizaba la unidad justicialista una vez superado el comicio de marzo de 2002. Todos se unirían nuevamente.

Durante los siete días que duró la presidencia de Rodríguez Saá la ausencia de liderazgo acompañada por la lucha sucesoria hizo que la fragmentación impactara en al estabilidad presidencial expresándose en varias instancias. En primer lugar en la elección de Rodríguez Saá. En segundo lugar en el armado del gabinete. En tercer lugar en las dispares versiones existentes dentro del peronismo sobre cuánto tiempo y bajo qué forma debía permanecer en el cargo. En cuarto lugar en la forma abrupta y anticipada de terminar su mandato. La fragmentación al confluir con la protesta callejera llevó a una nueva salida anticipada del presidente.

La forma en que se lleva a cabo la designación de Rodríguez Saá prenunciaba la conflictiva relación entre el futuro presidente con su partido, por un lado, y con los gobernadores, por el otro (*fragmentación horizontal y vertical*). Ante la urgencia institucional resultaba, en cambio, imprescindible arribar a una solución en la cual acordaran todas las facciones que dividían al peronismo. En realidad fueron tres posiciones las que tuvieron el debate y respondieron, exclusivamente, a las posibilidades de cada cacique provincial de ser el próximo presidente electo.²³ Por eso la solución no parecía sencilla; dado que el móvil de las diferentes posturas del justicialismo impedía un acuerdo — pese a la emergencia que atravesaba la Argentina—. Finalmente llegaron a una negociación que abrió las puertas a las aspiraciones de varios peronistas; excepto de Carlos Menem, quien no podía presentarse a elecciones antes del 2003.

²³ La primera postura, sostenida por Carlos Ruckauf, José Manuel de la Sota y Néstor Kirchner proponía nombrar gobierno transitorio hasta marzo del 2002. Ahí debería elegirse el nuevo presidente que completara el mandato de De la Rúa. En la segunda postura el presidente interino debía cumplir el mandato de De la Rúa. En esta propuesta se encontraban enrolados Carlos Menem y Ramón Puerta. El primero debía esperar, según la letra de la Constitución, hasta el 2003 para presentarse como candidato. El segundo se negó a cumplir un período de tres meses, apostando su futuro político a dos años en la Casa Rosada. Con lo cual dejó sin postulante hasta marzo de 2003 a la primera opción, que contaba con Ramón Puerta en calidad de presidente interino hasta esa fecha. Menem y

Puerta convencieron de su visión a sectores del *establishment* económico con el argumento de la previsibilidad que implicaba un presidente por dos años. La tercera posición —cuyos postulantes eran Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde— proponía que la Asamblea Legislativa designase presidente por dos años. Cuando todo indicaba que esta alternativa era la aceptada, los sustentadores de la primera posición, y por lo tanto presidenciables «inmediatos», ponen una condición: que el presidente interino elegido en Asamblea hasta el 2003 no se presente a las presidenciales de ese año. Por este camino quedaba un candidato menos en la disputa interna del 2003. Las explicaciones de la prensa no alcanzan a percibir en toda su dimensión qué estaba ocurriendo.

Rodríguez Saá sería el presidente interino hasta marzo de 2002 (es decir tres meses), fecha en que la ley de lemas permitiría que se presentasen diferentes candidatos justicialistas.²⁴

Cómo Rodríguez Saá organizó el gabinete puso de manifiesto la forma que intentó neutralizar la fragmentación peronista y los problemas existentes en su relación con el partido, el Congreso y los gobernadores (*fragmentación horizontal y vertical*). Las diferentes facciones peronistas ocuparon distintos puestos en el Ejecutivo para neutralizar las repercusiones negativas que las disputas intrapartidarias podían ocasionar en la marcha de la administración. La misma razón que obligaba a un gabinete de consenso —la profundidad de una crisis acechada por el fantasma de la parálisis anterior— también reforzaba la necesidad de un *team* integrado por seguidores leales al presidente. Sin embargo, pesó más la facciosidad del PJ, y por lo tanto las eventuales conspiraciones de aquellos que se quedasen afuera. De ahí la convocatoria a todo el espectro peronista; excepto funcionarios ligados exclusivamente a De la Sota (por esas horas convertido en el principal enemigo del mandatario provisional) los restantes ocupantes del ejecutivo provenían de los diferentes segmentos peronistas.²⁵ Porque Rodríguez Saá tenía el plan de finalizar la transición en diciembre de 2003 e intentar ser el próximo presidente electo, sus pasos se dirigieron a dar un golpe económico, declarar el *default*. En ese marco trató de neutralizar la protesta abriendo el diálogo a los sectores más movilizados: Madres de Plaza de Mayo, los piqueteros y los sindicalistas «combativos» representados por Hugo Moyano, jefe de CGT rebelde.

Cuánto tiempo debía permanecer Rodríguez Saá en el cargo reflejaba otra instancia de la fragmentación del partido de gobierno. El ejecutivo no lograba ni imponer su autoridad ni consensuar una solución con los gobernadores (*fragmentación vertical*). Comienzan a circular dispares versiones al respecto, incluida la posición del propio puntano. Los gobernadores del PJ, sabiendo que no estaban en condiciones de tirar de la cuerda más de lo que ésta podía tolerar, decidieron esperar la oportunidad

²⁴ Para un análisis de la lucha interna del PJ, Julio Blanck, «Por ahora piensan más en la interna que en enfrentar la crisis», *Clarín*, 22/12/01. «El peronismo parece haber tomado por el camino menos aconsejable: decidió nombrar un gobierno transitorio y llamar a elecciones presidenciales en marzo pensando más en resolver sus problemas internos que en afrontar la crisis inédita que vive el país. Abrir ahora un paréntesis de al menos tres meses, durante los que nadie, fuera o dentro del país, podrá negociar en firme con un gobierno que está de paso, es actuar como si la crisis pudiera congelarse por simple imperio de la voluntad».

²⁵ En el Ministerio de Economía, un duhaldista (Rodolfo Frigeri), en el Ministerio del Interior, un amigo de Menem (Rodolfo Gabrielli), en la Secretaría de Seguridad, un duhaldista (Juan José Álvarez), en la Secretaría de Deportes, un menemista (Daniel Scioli), y varios peronistas santafesinos. Carlos Grosso (un hombre ligado a distintos sectores del PJ, que pasó del caferismo al menemismo y en ese momento se hallaba cercano a De la Sota pero también a otros sectores peronistas) fue su jefe de asesores. Y algunas figuras con perfiles propios como Oraldo Britos en el Ministerio de Trabajo y Jorge Taiana en la subsecretaría de Derechos Humanos.

para imponer su voluntad y verse liberados del presidente interino. Dos proyectos peronistas de poder se daban de manera simultánea, el del presidente y el de los gobernadores presidenciables, que largan entonces la carrera hacia la Casa Rosada.²⁶ Kirchner, anotado para marzo de 2002, planteó con todas las letras, la descarnada lucha por la sucesión y la jefatura del PJ: «La ley de lemas para estos casos es útil, sino cómo hago para luchar con el aparato político en la provincia de Buenos Aires, cómo enfrente el partido (...)».²⁷

Se tensa la relación del Ejecutivo con el Judicial (*fragmentación horizontal*). Si bien la Corte Suprema desestimó un recurso de amparo que sostenía la inconstitucionalidad de la convocatoria a elecciones en marzo de 2002 y de la ley de lemas, lo que resulta significativo es que el recurso llegó hasta la Corte. El episodio dejó al descubierto la presión de un sector del poder político producto de la fragmentación (inter e intra) partidaria. Aunque varios gobernadores renunciaban el fantasma de nuevos estallidos populares, Rodríguez Saá estaba dispuesto a dar la batalla.²⁸ Un clima sobre la inconveniencia de la pronta convocatoria electoral comenzó a sobrevolar entre los dirigentes peronistas. Además de De la Sota y por distintos motivos Ruckauf, Duhalde y Reutemann dejaron trascender esta posición.²⁹ Es decir, triunfó la postura original de Menem de postergar el inminente llamado electoral. Esta victoria lo habilitaba para presentarse en el 2003.

Un fallo de la Corte Suprema anulando otro, dictado por una jueza federal que autorizaba a un ahorrista a retirar su dinero pese a la existencia del corralito, ofreció la ocasión para «tumbar» a Rodríguez Saá. El episodio puede tener muchas connotaciones menos aquellas referidas a la ingenuidad de los miembros de la Corte. El fallo desató el segundo cacerolazo. Resulta entonces que, como tantas otras veces, cuando los dirigentes son incapaces de cooperar para lograr acuerdos de más largo plazo enfrentan un dilema colectivo. En un contexto de intranquilidad pública los líderes o bien pueden empujar la movilización social contra el gobierno o bien pueden tratar de contenerla. La primera es una estrategia semi-leal que favorece a determinados dirigentes o fuerzas políticas. Sobre todo cuando al desalojar al presidente hacen el cálculo que ellos, o su partido, se hallan en posición de ganar la elección siguiente. En esta lógica ante el llamado de Rodríguez Saá a una reunión para enfrentar la revuelta

²⁶ Distintas fórmulas estaban en danza (De la Sota-Alak; Kirchner-Ballestrini. Puerta expresó deseos de presentarse como candidato y Ruckauf andaba en la búsqueda de quien lo secundel).

²⁷ *Clarín*, 26/12/2001.

²⁸ Un pequeño grupo puntano proponía que el presidente completase el mandato de De la Rúa. El Ministro del Interior declaraba: «El gobierno recién largó; no hablemos de cuándo termina». *Clarín*, 27/12/2001.

²⁹ Ver *Clarín*, 29/12/2001.

social, de los catorce gobernadores justicialistas asistieron tan sólo seis, provenientes de las provincias «chicas» (Formosa, Salta, San Luis, Mendoza, Misiones y La Rioja) cercanos a Menem. Ellos sostuvieron al *puntano* hasta su renuncia. Los otros mandatarios –potenciales candidatos como De la Sota, Reutemann y Kirchner– no concurren. Se plantean, entonces, dos alternativas a la Asamblea Legislativa: o bien un *gá* presidente hasta el 2003 sobre la base de una concertación con el radicalismo, los empresarios, los sindicalistas y la iglesia (Ruckauf y Duhalde eran los candidatos que sonaban con más fuerza), o bien llamaba a elecciones (tal era la consigna acuñada por De la Sota y por Kirchner).³⁰ Cada jefe justicialista promovía la opción que más posibilidades personales le brindaba de llegar a la Casa Rosada.

Estos enfrentamientos entre el Ejecutivo y los gobernadores (fragmentación vertical) prueban que la protesta social adquiere relevancia pero no resulta decisiva. Es nuevamente el detonante de la salida presidencial pero acontece como resultado de la fragmentación partidaria y su impacto institucional. Marcha detrás de las decisiones alcanzadas en el ámbito de las luchas por el poder. La dimensión social al cruzarse con las disputas planteadas entre el Ejecutivo y algunos dirigentes partidarios y los gobernadores produce una nueva destitución presidencial. Queda claro en todo el episodio que lleva al nombramiento y a la caída de Rodríguez Saá el rol de las instituciones en el funcionamiento del patrón de inestabilidad presidencial. El presidente renunció al ver sus ambiciones destrozadas por la falta de apoyo partidario y de los gobernadores de su propio partido. Ahí adquiere significación la rebeldía ciudadana que funciona como detonante de la salida presidencial. Faltando tres meses para el llamado electoral y a una semana de la solución ofrecida por el justicialismo a la Asamblea Legislativa, el país enfrentaba nuevamente un episodio de destitución presidencial. Rodríguez Saá al poner en riesgo la preservación del PJ (en la unidad y en el poder) dejó de ser confiable en principio para los peronistas y finalmente para todos.

La transición inconclusa: Eduardo Duhalde

Los efectos negativos de la fragmentación comienzan a neutralizarse cuando una coalición parlamentaria nombra a Eduardo Duhalde para cumplir el plazo correspondiente hasta diciembre de 2003, previo llamado a elecciones en octubre del mismo año.³¹ Duhalde consigue consensuarse dentro del PJ recurriendo a un instrumento al

³⁰ El gobernador de Santa Cruz sostiene elecciones «más que nunca». Afirma que la legitimidad la otorga el voto de la gente. (...) La ley de lemas va contra los aparatos (...) no se puede gobernar sin el respaldo del voto. *Clarín*, 31/12/2001.

³¹ El nuevo presidente provisional es elegido por 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones.

cual los jefes justicialistas (Perón y Menem) han apelado más de una vez: buscar alianzas por fuera del partido para disciplinar —desde una posición de mayor fortaleza— adentro del mismo. Así el acuerdo de la UCR y de sectores del Frepaso a su candidatura definió el consenso del conjunto del PJ. A la fracasada coalición de los gobernadores del interior le sucedió la exitosa coalición de la provincia de Buenos Aires. Duhalde resultó finalmente aceptado por los gobernadores del PJ porque carecían de una alternativa. Una aceptación de estas características se reflejará en el comportamiento que éstos sostuvieron durante el tiempo que duró el mandato provisional del ex gobernador bonaerense al frente del Ejecutivo nacional.

Esta sección demuestra que la fragmentación y su impacto institucional sumados a la protesta social, al igual que con De la Rúa y con Rodríguez Saa, continúa poniendo en jaque la gobernabilidad sin llegar a desembocar en una nueva destitución presidencial. La razón yace básicamente en la figura del presidente quien logró construir un liderazgo de transición. Ello fue debido a dos ventajas que Duhalde computaba a su favor, más tres decisiones que supo tomar a tiempo. Las ventajas tenían que ver, en primer lugar, con poseer el mayor poder territorial e institucional del peronismo. En segundo lugar, el ex gobernador poseía una influencia política decisiva en la porción de territorio argentino cuyas repercusiones en la política nacional lo convierten, desde el punto de vista de la gobernabilidad, en un territorio político de alcance nacional: el conurbano bonaerense. Frente a la fragmentación existente, Duhalde se hallaba mejor posicionado que otros jefes justicialistas para ser presidente. Sin embargo, este posicionamiento por sí solo no hubiese bastado para neutralizar los efectos negativos de la fragmentación y de la protesta social. Hacía falta algo más.

El diagnóstico de Duhalde coloca en el centro el problema de la fragmentación partidaria, su impacto institucional y la dificultad de frenar la protesta de la clase media. Su espíritu conservador, más atento a aquello que es que a aquello que hay que cambiar, comprendió desde el inicio la importancia de calmar las turbulencias para llegar al proceso electoral. Por lo tanto, su destitución pudo evitarse por tres decisiones vinculados a la forma que condujo la transición. Estas compensaron los efectos negativos de la fragmentación y quitaron furia a las agitadas aguas de la política.³²

En primer lugar, el presidente provisional evitó el aislamiento y para ello apeló a un estilo de gestión consensuado con otros jefes de su partido y algunos de la coali-

³² Si bien Duhalde atravesó el segundo default, la devaluación, la consecuente pauperización del salario y el re-acomodamiento de las relaciones con el FMI, en realidad tomó escasas medidas de carácter estructural.

ción saliente.³³ El ejecutivo respondía personalmente a los problemas que le planteaban los diferentes actores sociales y políticos. Resultaba frecuente leer sus palabras a través de las páginas de los diarios respondiendo a las variadas demandas sociales; actitud que acompañó dialogando con todos los sectores. En su discurso de asunción pronunciado en el Congreso, el 1º de enero de 2002, se posiciona en un lugar de convocatoria amplia, inclusiva de los otros peronistas, de la oposición y de la ciudadanía en general. La utilización de la primera persona del plural, tendiente a desarmar a los contrincantes y a buscar los apoyos, anunciaba lo que sería la marca de su gestión.³⁴ Destacó y rescató el consenso como método para superar la crisis.³⁵ Semillante actitud mereció el reconocimiento de sus opositores y de distintos actores sociales.³⁶ Además de gobernar con el radicalismo, dio mayor visibilidad a la mesa del diálogo social con la Iglesia a la cabeza, se reunió con la cúpula de las fuerzas armadas a quienes les prometió evitar profundos recortes a su presupuesto y la extradición de militares juzgados por violación a los derechos humanos.³⁷ También se reunió con los piqueteros y con dirigentes de la CTA. Sin embargo, el diálogo y el consenso alcanzaron a neutralizar los efectos negativos de la fragmentación sin lograr erradicarla. Ello mostraba que su raíz era más profunda.

En segundo lugar, el flamante presidente adelantó el fin de su mandato al verse acechado por el fantasma de otro 21 de diciembre. En tercer lugar, Duhalde se autoexcluyó para el siguiente turno electoral.³⁸ Cuando la fragmentación hizo peligrar la transición, para evitar una nueva crisis presidencial, Duhalde adelantó el cronograma electoral y explicitó públicamente su renuncia a la candidatura presidencial. Culmina así su primera etapa al frente del ejecutivo. El artículo argumenta que anunciadas

³³ De ahí las ofertas realizadas a Jorge Busti (senador por Entre Ríos) para ser Ministro del Interior, y a Néstor Kirchner para ocupar la jefatura de Gabinete. El rechazo de ambos indicaba que el PJ no se encolumnaba automáticamente detrás de él para enfrentar la crisis. También convocó a algunas figuras del radicalismo (Horacio Jaunarena en el Ministerio de Defensa y Reinaldo Vanossi en el ministerio de Justicia) y del Frepaso (Juan Pablo Cafiero como Vice Jefe de Gabinete) y trató de negociar algunas medidas con el bloque del Frepaso en la Cámara Baja para evitar tanto confrontar como quedar aislado. Sus diputados en el Congreso sumados a los de la UCR y algunos frepasisitas consiguieron conformar la primera minoría. Los diarios resaltaban que debió negociar más de lo esperado en el armado del gabinete debido a la lucha interna de su partido que por efecto de la oposición.

³⁴ Estévez (2003) analiza el discurso de la deuda externa en la asunción de Duhalde y señala estos rasgos componedores e inclusivos del mismo.

³⁵ *Clarín*, 18/01/2002.

³⁶ Así el presidente de la UCR declara: que Duhalde no sólo gobierna inspirado por la doctrina social del catolicismo sino con «todas las fuerzas políticas y sociales», *Clarín*, 18/01/2002. También sectores sociales, provenientes del empresariado (Álvarez Gaiani, de la Unión Industrial Argentina) reconocen esta actitud del presidente.

³⁷ *Clarín*, 05/02/2002. A principios de marzo el general Brinzoni reiteró que el ejército era respetuoso de la ley; *Clarín*, 01/03/2002. Paralelamente Duhalde da a las fuerzas armadas la misión de distribuir alimentos, asistencia sanitaria y control de las inundaciones; *Clarín*, 03/03/2002. De este modo Duhalde elude otro posible punto de tensión en la *fragmentación vertical*.

³⁸ Probablemente cumplió un acuerdo previo con los gobernadores «electoralistas».

ambas decisiones, Duhalde concluye su primera etapa al frente de la transición y dedica todos sus esfuerzos a frenar las aspiraciones de Menem rumbo a la presidencia de la República. Su estilo componedor tendiente a gobernar en base al consenso, la garantía sobre la provisoriedad de su mandato y la promesa de dar cabida a las aspiraciones presidenciales de algunos jefes del justicialismo (que se congregarán alrededor suyo contra las aspiraciones de Menem) le permitieron neutralizar los efectos negativos de la fragmentación y cumplir con el llamado electoral. En síntesis, la transición inconclusa se divide en dos etapas separadas por las muertes de Kosteki y Santillán. Si en la primera en medio del tembladeral Menem dispone de todos sus recursos contra Duhalde, en la segunda Duhalde utiliza los suyos contra las aspiraciones del ex presidente.

Desde el inicio del nuevo mandato, la fragmentación se expresó en las tensiones entre el ejecutivo y el partido justicialista (representado básicamente en la figura del presidente del partido, Carlos Menem), el Congreso, la Corte y los gobernadores y simultáneamente en la permanencia de diferentes manifestaciones de la protesta callejera. En lo que respecta a la *fragmentación horizontal*, tres tensiones se dan tempranamente: 1) entre el Ejecutivo y su partido 2) entre el Ejecutivo y el Congreso y 3) entre el ejecutivo, con el legislativo y el judicial. La primera tensión entre el Ejecutivo y el partido justicialista radicaba en la confrontación entre Eduardo Duhalde y Carlos Menem, presidente del justicialismo. Esta disputa resultaba más aguda que la existente entre cualquiera de ellos con los otros adversarios dentro o fuera del peronismo.³⁹ Por lo tanto el eje de la fragmentación del PJ se halla en esta disputa a la cual se suman, de un lado o del otro, los otros caudillos peronistas; pues no hay alineamiento automático del resto de los caciques provinciales detrás de uno de ellos.

Con la protesta social reavivada otra vez –al inicio del interinato– Menem lanza sus dardos contra el presidente provisional.⁴⁰ Este leyó las acusaciones como comentarios desestabilizadores y en esa dirección contestó: «Yo no voy a renunciar». Desapercibida para la ciudadanía en medio de las turbulentas aguas de la política argentina, la disputa continuó no sólo a través de los diarios sino que se apoderó de las

³⁹ Tempranamente el ex presidente lanza su campaña electoral. Los acontecimientos de diciembre del 2001 lo llevan a auto-presentarse como la única opción de rescatar a la Argentina del colapso (aparecen carteles clamando *Menem lo hizo y Menem 2004*).

⁴⁰ Incluyendo una solicitada –publicada en *Ámbito Financiero*– donde acusa a las estructuras partidarias bonaerenses (duhaldistas y alfonsínistas) de haber tomado el poder y devaluado para evitar un ajuste de 2000 millones en el presupuesto provincial. *Clarín*, 11/

01/2002. Evaluó un pésimo manejo de la economía. Lo calificó como «inepto», y señaló que junto a Ruckauf promovió las movilizaciones populares que acabaron con las presidencias de De la Rúa y Rodríguez Saá. Acusó a Ruckauf de haber sido quien se movió más para que se produjeran los estallidos sociales. «Haga un paneo de toda Argentina y va a ver que estas convulsiones, manifestaciones de violencia y saqueos, son en Buenos Aires. En el resto del país no». *Clarín*, 09/01/2002.

calles.⁴¹ Coincidió, el día 11 de enero, con el primer cacerolazo que produjo daños contra 15 sucursales bancarias en el centro de la Ciudad Autónoma. La segunda tensión se da en la relación del Ejecutivo con el Congreso (fragmentación horizontal). Aquí Duhalde consigue, en su alianza con la UCR y sectores del Frepaso, neutralizar el impacto de la fragmentación peronista en la Cámara Baja. Logra finalmente la aprobación de leyes importantes como el Pacto Fiscal. Sin embargo, en el Senado el Ejecutivo carece de capacidad para sancionar algunas medidas que necesita. Por ejemplo no consigue acordar el plan Bónex II lo cual significará la salida de su ministro de Economía.⁴² Esto se debe, sin duda, al peso de los gobernadores en la composición del cuerpo legislativo.

La tercera tensión triangula el poder Ejecutivo con el Judicial y el Legislativo (fragmentación horizontal). El 1º de febrero la Corte Suprema declara la inconstitucionalidad del corralito financiero en respuesta no precisamente al clamor ciudadano. Hasta hacía muy poco dependiente del poder menemista, la Corte se encontró bajo la amenaza de juicio político. Para evitarlo, decide presionar al poder Ejecutivo para que éste discipline al Parlamento. Duhalde sabe el riesgo de inestabilidad presidencial que corre si el organismo responde demagógica y favorablemente a las demandas de los ahorristas. Ante las sospechas que semejante actitud de la Corte respondía también a la disputa entre Menem y Duhalde, el primero sale a negar haber influido en el fallo de la Corte.⁴³ Lo cierto es que cuando los legisladores aceleran el juicio a la Corte en el Congreso, el máximo tribunal comienza a discrepar con relación al corralito. Un juez federal, por ejemplo, lo declara constitucional. Sin duda, al inicio Duhalde promueve el juicio en su pulseada con la corte pero luego parece haber dado marcha atrás. Un acuerdo extra institucional entre el Ejecutivo y la Corte pone fin a la tensión.⁴⁴

Estas tensiones referidas a la *fragmentación horizontal* se cruzaron con las producidas en la dirección *vertical*: entre el Ejecutivo y los gobernadores peronistas. Los

⁴¹ El mismo 11 de enero la ciudad de Buenos Aires apareció empapelada con carteles en los que se veía la cara de Menem y debajo se leía *Mal Bicho* y una estrofa de la canción de los Fabulosos Cadillacs que lleva ese nombre. (Firma: Frente Recuperación de la Memoria Nacional). El vocero presidencial intentó poner la disputa en su justo lugar al dirigirse al «ciudadano Menem». Anuncia que el gobierno está muy ocupado para contestar, intentando dejar sentado que lo que estaba en juego –además de las cuestiones económicas y sociales– era la jefatura del PJ (Menem era el presidente del partido).

⁴² Es el plan por el cual el ministro de economía Remes Lenicov pretende hacer una entrega compulsiva de bonos a los ahorristas por los depósitos bancarios.

⁴³ *Clarín*, 02/02/2002.

⁴⁴ La Cámara de Diputados es la que inicia la acusación. La Comisión de juicio político presenta el caso a la Cámara. Ahí pasa al Senado que es donde se decide si se sustancia el juicio. En este caso hubo dictamen de la Comisión a favor del juicio político y cuando llegó al recinto, el PJ rechaza el juicio político (prueba del acuerdo del tribunal con el presidente), incluyendo el juicio a uno de sus miembros más desprestigiados, Julio Nazareno. Tanto quedó cerrado el caso, que cuando bajo Kirchner se vuelve sobre el tema no se pudieron utilizar los mismos antecedentes pues se trataba de cosa juzgada. Por lo tanto las causas que movieron el juicio bajo la presidencia Kirchner fueron más débiles que las anteriores.

conflictos giraban en torno a dos temas básicos: el cronograma electoral –que significaba las propias cuotas de poder político de los mandamás provinciales– y la coparticipación –que implicaba las cuotas de poder económico en el armado federal–. Ambas cuestiones se alimentaban mutuamente en el diseño de poder de cada cacique provincial. Desde ahí confrontaban o no con el presidente. A su vez, ellas eran las herramientas negociadoras del Ejecutivo para intentar disciplinarlos.

Los gobernadores del PJ se encontraron en medio de los fuegos cruzados que originaban la disputa del presidente interino con el ex presidente. Menem desde Chile les enviaba mensajes de diversa índole, en tanto contaba con un grupo de gobernadores sobre los cuales conservaba su ascendiente. Por su parte Duhalde, para evitar la oposición a su gobierno de los propios mandatarios provinciales, les prometió saldar la deuda que la nación mantenía con ellos, aun cuando les advirtió que sólo se repartiría lo recaudado (poniendo fin al piso de la coparticipación).⁴⁵ El 27 de enero los gobernadores firman un acuerdo de coparticipación en medio de las acusaciones de Rodríguez Saá contra Duhalde de ser el responsable de «reimplantar la corruptela administrativa».⁴⁶ Un mes después, las provincias estarían llevando una contra propuesta de coparticipación a la entregada por el gobierno.⁴⁷ Indudablemente Duhalde comprendió que tenía un solo camino para pilotear la transición y frenar a Menem: aglutinar al resto de los gobernadores –el poder real del PJ– bajo su ala. Para ello debía alentar sus expectativas favorables en el próximo turno electoral. En consecuencia, ratificó su palabra. «Soy un presidente de la transición, como lo fue Adolfo Suárez en España».⁴⁸ Ante la desconfianza de los gobernadores justicialistas, la persistencia de la intranquilidad pública y las reiteradas apariciones públicas de Menem cuestionando la política económica,⁴⁹ Duhalde llevó a cabo el primer adelantamiento electoral al anunciar la fecha de las elecciones para el 14 de septiembre de 2003 –en vez de octubre como estaba previsto–.⁵⁰ De esta manera pretendió instalar tanto las demandas ciudadanas como las ambiciones políticas de los candidatos en un horizonte de expectativas.

El anuncio, sin embargo, no disminuyó la tensión entre él y los jefes provinciales. De la Sota y Kirchner ⁵¹ coincidían con Menem en el adelantamiento del cronograma electoral.⁵² La oposición encarnada por Elisa Carrió salió a pedir una transición

⁴⁵ Julio Blanck, «Los frentes abiertos en medio de la peor crisis»,

Clarín, 13/01/2002.

⁴⁶ *Clarín*, 27/01/2002.

⁴⁷ *Clarín*, 26/02/2002.

⁴⁸ *Clarín*, 11/01/2002.

⁴⁹ Insiste con dolarizar, *Clarín*, 04/02/2002.

⁵⁰ *Clarín*, 05/02/2002.

⁵¹ *Clarín*, 19/02/2002. Menem declara que si las cosas empeoraban Duhalde debía llamar a elecciones (*Clarín*, 21/02/2002)

⁵² *Clarín*, 24/02/2002. Antes estas demandas el secretario de la presidencia declara que Duhalde va a terminar su mandato.

ordenada y rápida, dando por seguro que ni el FMI ni los gobernadores apoyarían a Duhalde.⁵³ No obstante, el presidente propone un pacto con los gobernadores intentando intercambiar apoyo por resultados económicos. Pero la relación no se estabilizaba. Los caudillos provinciales se negaban a reducir sus déficit fiscales, pues ello implicaba una disminución del gasto público en sus respectivos feudos. Finalmente se llegó a la firma de un nuevo acuerdo el 27 de mayo de 2002 en La Pampa. Si bien el mismo fue seguido por una declaración de reconocimiento hacia el gobierno, los gobernadores continúan solicitando la convocatoria a elecciones para marzo de 2003; es decir, seis meses antes de la fecha establecida por el presidente. La ausencia de los mandatarios de San Luis (A. Rodríguez Saá) y de Santa Cruz (N. Kirchner), quienes continuaban apostando al llamado electoral anticipado, muestra la intransigencia de las posiciones de los que se veían a sí mismos como potenciales candidatos presidenciales. De hecho ambos junto a Carlos Menem fueron los tres postulantes peronistas en las elecciones de marzo de 2003. Lo cierto es que luego de escasos meses de gestión renuncia Remes Lenicov al frente del Ministerio de Economía, como consecuencia en parte del impacto de la fragmentación en el Parlamento (que no aprobó su plan). Su sucesor, Roberto Lavagna, cambia el diagnóstico de su antecesor y minimiza el impacto de los déficit fiscales en la crisis. Por este camino confronta con Cavallo y responsabiliza al sector financiero de la crisis. De este modo desde el ejecutivo se ayuda a neutralizar el impacto negativo de la fragmentación vertical, pues los gobernadores justicialistas verán con buenos ojos la postura del nuevo ministro.

Lo cierto es que la transición bajo Duhalde vio cómo las dos direcciones del impacto institucional de la fragmentación conflúan: sus conflictos con Menem, con el Congreso y con la Corte (*horizontal*) se cruzaban con las tensiones con los gobernadores (*vertical*). Ahora bien, para que la amenaza de una nueva destitución presidencial se cierna sobre el Ejecutivo se requiere el detonante: la movilización popular.

Aparte de la demanda económica que disparó el «que se vayan todos» —con el que las clases medias urbanas pretendían desalojar a los políticos no sólo del Congreso sino también de los restaurantes, de los cines y de las calles de la ciudad—, el slogan no contenía ninguna reivindicación concreta de índole institucional. El derrocamiento de De la Rúa, producto en parte de la fragmentación tuvo su detonante en la alianza social de los pobres del conurbano bonaerense con el sector de la clase media urbana que constituía el núcleo de la protesta. Ni bien Duhalde asume los episodios de movilización callejera aparecen más claramente separados entre aquellos propios de los sectores populares y los de la clase media y media alta. El PJ se encontraba en mejores

⁵³ *Clarín*, 23/02/2002.

condiciones de controlar las movilizaciones de los sectores populares. No obstante, aun cuando los saqueos del conurbano bonaerense dejaron de ocurrir, no sucedió lo mismo con las movilizaciones piqueteras. En cuanto a la clase media, sus nuevas maneras de auto-convocarse –incluso a través de Internet– resultaban al gobierno más difícil de controlar y neutralizar. Por ejemplo, circulaban correos electrónicos convocando a las asambleas barriales y a las movilizaciones callejeras. Concedor de la relevancia de las fuerzas tradicionalmente denominadas «factores de poder», Duhalde incorpora en su diseño de conducción de la transición a la Iglesia, dando mayor visibilidad mediática a la Mesa del Diálogo Social, organizada bajo el gobierno de la Alianza. Esta instancia le permite un esquema institucional desde el cual llamar al consenso desde una posición no partidaria en vistas a responder a la fragmentación y a la protesta social. Esta convocatoria cumple un rol importante en la visión de contener la protesta.⁵⁴

Duhalde intenta contener a los sectores bajos y medios que se hallan en rebelión llevando a cabo dos gestos. El primero dirigido a los más humildes condensó palabras y políticas. Luego de una masiva marcha (el 28 de enero), Duhalde declara que sino fuera presidente sería piquetero. Declaración que precede a una reunión en la Casa Rosada con dos jefes del movimiento piquetero: D'Elía y Alderete. Ellos son recibidos junto a otros dirigentes de la CTA. Junto a estas palabras y acciones dirigidas a los sectores más humildes (cuyas demandas eran en parte canalizadas por las organizaciones piqueteras) el gobierno se da una importante política social; el 3 de abril lanza el Plan Jefes y Jefas de Hogar destinado a satisfacer las necesidades más elementales de los sectores indigentes y pobres.⁵⁵ El segundo gesto responde a la demanda ciudadana proveniente de las capas medias: impulsa un ajuste de la política.⁵⁶

El estilo consensuado comienza tempranamente a dar sus frutos en la opinión pública.⁵⁷ Sin embargo ni los gestos ni las medidas concretas tomadas desde la Casa Rosada resultan suficientes para frenar la protesta. El 26 de junio de 2002, en Avellaneda, son muertos los piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán por la desprestigiada policía de la provincia de Buenos Aires, que era, a los ojos de la opi-

⁵⁴ El cacerolazo del 11 de enero de 2002, el primero en Capital y en el Interior contra el presidente, debido al decreto de retención de los depósitos bancarios, inicia la protesta que se extiende a lo largo de todo el mes de enero. Si se leen los diarios de los meses de enero y febrero de 2002 se ve que la movilización continúa de manera persistente: desde los piqueteros, los cacerolazos, los estallidos violentos frente a los bancos, escraches a políticos

⁵⁵ Para un análisis del plan, ver Calvi y Zibechi (2004).

⁵⁶ Entre las medidas económicas, convierte a pesos argentino (pesificación) los depósitos bancarios en dólares como respuesta a la declaración de inconstitucionalidad del corralito llevada a cabo por la Corte Suprema; *Clarín*, 02/02/2002.

⁵⁷ Una encuesta le da el 46% de imagen positiva, detrás de Carrió (54.8%) y Reutemann (47.9%), sin embargo únicamente el 20% apoya la política económica. *Clarín*, 24/02/2002.

nión pública, «su policía». El presidente temió lo peor. Diciembre del 2001 no estaba tan lejos. La conmoción social no cesaba, y él carecía tanto de la capacidad de liderar el PJ como de evitar que continuase funcionando de manera segmentada. Esto lo lleva a violar el compromiso inicial de cumplir el mandato y decide –tal como lo pedían los gobernadores– adelantar el cronograma electoral para fines de marzo de 2003, para luego entregar el poder en mayo de ese año. El presidente percibió sus debilidades, advirtiendo que la confluencia de la protesta social con las ambiciones de los mandatarios justicialistas podía resultar letal para la gobernabilidad.

Sin oponentes por fuera del PJ, como resultado de una oposición fragmentada, el principal problema político que encara Duhalde consiste en aniquilar las pretensiones de Menem. Inicia, entonces, la segunda etapa. Fijado el calendario electoral le quedaban al presidente unos meses de relativa estabilidad. Pone, entonces, todo su empeño en impedir que Menem sea el candidato justicialista a la presidencia. Esta contienda que define la escena política sin constituirse en una novedad, tiñe la transición y en parte el futuro institucional y político del país. Paradójicamente esta disputa al mantener la esperanza de suceder a Menem, lleva a varios jefes peronistas de provincia a ligar su destino al éxito político de Duhalde. De este modo, por el camino de los sueños, el peronismo se mantiene unido. Por lo tanto la selección del candidato se convierte paradójicamente en eje de la confrontación y de la unidad; de la confrontación –entre el presidente, Menem, algunos caudillos provinciales seguidores del ex presidente y Rodríguez Saá– y de la unidad –Duhalde junto al resto de los caudillos provinciales–.

El camino para la selección del candidato presidencial encuentra a Menem y a Duhalde con ventajas diferentes. El ex-presidente cuenta a su favor la conducción del Consejo del Partido Justicialista y la posibilidad de ganar la elección interna. Este triunfo le permitiría quedarse con el sello del partido, lo cual a la hora del sufragio tendría una influencia importante en el votante peronista. Sin embargo, el alto índice negativo que su figura muestra en las encuestas lo torna un candidato con menores chances de ganar las elecciones nacionales. Por otra parte, algunas de sus primeras propuestas, como dolarizar la economía o instaurar la pena de muerte, pierden adeptos dada la relativa calma que instala el gobierno provisional. Duhalde computa su mayor poder dentro del Congreso del Partido Justicialista y el control de los recursos del estado. Sin embargo, ambas ventajas no resultan suficientes para derrotar a Menem. Necesita que se cumplan tres condiciones. Primero, conseguir un aspirante de peso para el sillón de Rivadavia. Segundo, encolumnar a buena parte del justicialismo detrás del mismo. Y tercero, mantener su dominio del PJ bonaerense. La primera condición significa una falencia crucial si se pretende enfrentar con éxito a Menem.

Duhalde consigue compensar los efectos nocivos de la disputa con Menem (*fragmentación horizontal*) al manejar a su favor, pese a la tensión existente, las expectativas de algunos gobernadores del PJ. Semejantes expectativas venían a coincidir con las necesidades ciudadanas de esquivar el precipicio nuevamente. Duhalde protagoniza dos victorias clave sobre su adversario. La primera consiste en imponer sus reglas para la selección del candidato.⁵⁸ La segunda victoria pasa por conseguir la firma de la mayoría de los gobernadores (excepto La Rioja, Salta, San Luis) de un acuerdo de 12 puntos. Este resultaba central como reafirmación de su autoridad para continuar las negociaciones con el FMI. Si bien ambos triunfos ofrecen la imagen de Menem aislado dentro del PJ, no se debe olvidar que la suma de sus aliados en el congreso peronista cuenta en su favor un total del 40 % de la estructura partidaria. Frente al poder que conserva el caudillo riojano y la convicción sobre su triunfo en una competencia partidaria, asoma en el horizonte una alternativa: que el congreso justicialista nombre al candidato presidencial como sustituto de las elecciones internas.

La paradoja que atraviesa Duhalde yace en que su fortaleza y su debilidad son atribuibles a una misma razón: la candidatura del ex-presidente. En tanto Menem, según los sondeos de opinión, tiene en esta primera etapa escasas posibilidades —en caso de ser el candidato del PJ oficial— de triunfar en un eventual ballottage, los otros caciques peronistas tienden a acordar, con Duhalde, otro candidato para evitar la derrota en las elecciones presidenciales. De ahí la fortaleza del presidente provisional. Su debilidad radica, en cambio, en que Menem se erige en el único peronista capaz de ganar la competencia partidaria. Por lo tanto los preparativos conducentes al desenlace final de la disputa entre ambos, esto es alistarse para la gran batalla, ocultan las reales intenciones del presidente transitorio: eliminar las elecciones internas. En este punto su alianza en el Congreso con la UCR le facilita la tarea. Pues los partidos debían convocar a internas abiertas simultáneas para elegir su candidato presidencial. Este no era el camino más favorable para Duhalde. De ahí que merced a su alianza parlamentaria consigue que la UCR vote la suspensión de las internas abiertas obligatorias y que, por única vez, cada partido recurra al método que considere más conveniente para la selección del candidato.

Un problema adicional —pero en absoluto menor— que acarrea la competencia interna para el duhaldismo era que ella definía el liderazgo partidario.⁵⁹ Esto explica

⁵⁸ Objetivo que comienza a lograr en el congreso partidario del 29 de octubre de 2002 al cual asisten más del 60% de los congresales (620). En él se decide formar una nueva Junta Electoral para fiscalizar la elección interna sin el sector de Menem y de Rodríguez Saá, postergar la fecha de la interna (que favorece a Duhalde aún

sin candidato) y sumar a Reutemann al polo de poder antimenequista.

⁵⁹ De ahí la re-peronización discursiva y simbólica que cada tanto ostentaban sus candidatos. Ese preciado puesto también podía quedar en manos del ex-presidente si éste ganaba la elección interna.

que el duelo Menem/Duhalde al darse en estos términos si bien pone en jaque al peronismo en su conjunto al mismo tiempo lo preserva, pues lo mantiene unido en la división, en tanto ambos contendientes no estaban dispuestos a la fractura. De ahí que la fragmentación, en este caso simbolizada de manera central en la disputa entre el presidente y un jefe partidario, tinte la transición sin poner en juego jamás la unidad del PJ.

Resulta entonces que ubicado Kirchner en el puesto de candidato oficial, el PJ reúne su congreso partidario, que aprueba una cláusula que elimina por única vez la competencia interna y habilita a los tres candidatos (Menem, Kirchner y Rodríguez Saá) para la votación presidencial.⁶⁰ El peronismo llega a esta instancia presidencial no sólo por su propia fragmentación sino por la que también atravesaba la oposición. El escenario que le permite al PJ expresar su fragmentación es aquel constituido por la fragmentación de una oposición con partidos sin candidatos y con candidatos sin partidos.

IV. HACIA UN PATRÓN DE INESTABILIDAD PRESIDENCIAL

La palabra fragmentación implica la presencia de numerosas facciones partidarias que trasladan su único objetivo, la disputa de poder, a las instituciones. Dado que la variable dependiente es la inestabilidad presidencial (que va desde la destitución hasta el adelantamiento del mandato presidencial), el centro del análisis se encuentra en el poder Ejecutivo.⁶¹ De ahí que la fragmentación partidaria se analiza en las relaciones del Ejecutivo tanto con los partidos como con los otros poderes del estado. Este impacto de la fragmentación en la dimensión institucional pone en juego actores e instituciones en una dirección horizontal (el Ejecutivo en relación con los partidos, con el Congreso y con la Corte) y en una dirección vertical (el Ejecutivo en relación con los gobernadores).⁶² El impacto de la fragmentación en su dimensión institucional-horizontal (*fragmentación horizontal*), en primer lugar refiere a la relación entre el

⁶⁰ Mustapic (2002) señala que cuando no se alcanza un acuerdo entre líderes rivales, el PJ llama a la competencia interna, de la cual -históricamente- ha hallado dos sustitutos: la apelación a la ley de lemas y la escisión. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos fue enteramente utilizado en esta oportunidad en reemplazo de la consulta a los afiliados. El primero no resultó. En cuanto al segundo, la escisión, es aplicable, en todo caso, a Rodríguez Saá quien, decidido de antemano a ir por fuera del justicialismo oficial, fundó el Movimiento Nacional y Popular. Nadie quedó representando al partido peronista, que como tal careció de candidato, siendo ésto un signo claro del empate entre Duhalde y Menem y de la ausencia de un único liderazgo.

⁶¹ El patrón tentativo de inestabilidad presidencial que esbozo es el resultado parcial de una investigación en curso. El primer intento por sistematizar este patrón comenzó con un análisis sobre las

causas de la crisis de 2001 y su prolongación bajo la transición en un proyecto presentado al CONICET (abril del 2002) seguido de dos artículos (2002; 2003) donde remito al concepto de fragmentación político-institucional como una de las variables independientes. Luego avanzo más en la sistematización del concepto, al que denomino de fragmentación política (Ollier 2003), poniéndolo a prueba en la comparación de las crisis en Argentina, Brasil y Paraguay y comprendiendo que se trata de un patrón de funcionamiento del sistema político facilitador de las crisis.

⁶² En otros países de la región donde se han dado las crisis presidenciales, otro actor en juego en la dirección vertical comprende a las fuerzas armadas que en el caso argentino no han constituido un problema para los presidentes que funcionaron bajo este diseño de fragmentación.

poder Ejecutivo y los partidos políticos. La confrontación se extiende a otras instituciones del estado poniendo en juego, en segundo lugar, la relación del Ejecutivo con la Corte y el Congreso.⁶³ En el caso del Parlamento, presidentes aislados que fracasan en su intento de pasar reformas neoliberales en el Congreso a causa de su inhabilidad para alcanzar mayoría a través de coaliciones legislativas deviene un relato frecuente en las crisis de los ejecutivos.⁶⁴ De ahí que algunos autores han advertido cómo el Parlamento puede también formar parte del proceso que lleva al quiebre presidencial.⁶⁵ En el caso del máximo tribunal de justicia la situación se da sobre todo cuando su autonomía del poder político es débil y casi inexistente.

El impacto de la fragmentación partidaria también pone en juego actores e instituciones en una dirección vertical (*fragmentación vertical*) y atiende a cómo juega la segmentación del poder entre el presidente y los gobernadores. El poder Ejecutivo nacional no consigue disciplinar el poder provincial resultando de ello gobernadores que desafían al presidente. La fragmentación vertical no puede ser comprendida por fuera del federalismo. Si bien el presidencialismo da a la figura del presidente un lugar clave en el proceso de toma de decisiones, el federalismo acota el poder presidencial al conferir a los mandatarios provinciales un relevante papel opositor desde sus propios territorios y desde el Senado (gobierno dividido). La preeminencia que comienza a adquirir la lógica del poder federal a partir de 1997 va a tensar aún más la relación entre el Ejecutivo y los jefes provinciales.⁶⁶

El detonante de la protesta refiere a cómo ingresan los actores de la sociedad civil actuando de manera organizada o espontánea. Entre ellos se puede hacer mención a la movilización social, a la opinión pública expresada a través de las encuestas, a los medios de comunicación y a diversas ONG's. Los problemas de la representación política al crear una brecha entre un sector de los representados y los representantes otorgan mayor relevancia a la protesta social. En este sentido juegan otros componentes como el clientelismo, los mecanismos de la movilización popular, los movimientos sociales, los medios de comunicación masiva, las organizaciones sociales, los grupos de izquierda, y franjas de la clase media afectadas por la política gubernamental.⁶⁷ Este artículo buscó demostrar que la movilización popular al confluir con la fragmenta-

⁶³ La fragmentación horizontal en el Congreso podría ser similar a lo que Mainwaring y Shugart (2002) llaman los débiles poderes partidarios del presidente.

⁶⁴ Pérez Liñán (2003b).

⁶⁵ Weyland (1998) argumenta que los legisladores tienen grandes incentivos para poner fin a un gobierno cuando sus parámetros de corrupción no los beneficia.

⁶⁶ Para la cuestión federal en la Argentina, ver Calvo y Abal Medina (2001).

⁶⁷ Para comprender hasta qué punto la movilización social tuvo relevancia en el ámbito académico, ver Peruzzotti (2002).

ción partidaria y su impacto institucional jugó un rol importante en la inestabilidad presidencial en la Argentina, tanto en la caída de De la Rúa y de Rodríguez Saá como en el adelantamiento del cronograma electoral por parte de Duhalde.

La fragmentación puede neutralizarse frente a la presencia de un liderazgo presidencial capaz de tenerla en cuenta. El rol del liderazgo presidencial resulta clave para entender buena parte del funcionamiento del régimen democrático; parece emerger allí una relación entre liderazgo presidencial y estabilidad difícil de soslayar. En estas situaciones de fragmentación el rol de los liderazgos nacionales (o su ausencia) debe ser tenido en cuenta. El jefe del partido de gobierno si alcanza la categoría de líder nacional, su respaldo al presidente puede colaborar a favor de la gobernabilidad. Países presidencialistas con fuerte tradición caudillesca —reforzados por la presencia de componentes autoritarios y militares— dan al presidente un rol decisivo como conductor de la acción política. De ahí que en una situación de ausencia o crisis de liderazgos nacionales, la presencia de un líder —post-crisis— capaz de conseguir a) que las facciones en pugna acepten su mediación y b) que se aplaque la protesta encauzándola por medio de algún método (adelantando el cronograma electoral, como hizo Duhalde en la Argentina o llamando a un plebiscito como hizo Mesa en Bolivia), puede neutralizar el efecto de la fragmentación y ayudar a re-estabilizar el régimen.

Si se quiere intentar encontrar un hilo conductor entre las viejas rupturas de régimen y la inestabilidad presidencial reciente, la recurrencia a Munck (2002) puede ser útil. Siguiendo la sugerencia del autor de prestar atención al concepto de estabilidad democrática,⁶⁸ el artículo afirma que las razones actuales que conducen a la inestabilidad son muy semejantes a las que en contextos previos llevaban a la ruptura de régimen.⁶⁹ Si la polarización política en los países menos igualitarios fue una de las razones de las rupturas democráticas en el pasado, en la Argentina previa a la crisis aquella situación fue reemplazada por un patrón de inestabilidad donde la fragmentación partidaria debe ser tenida en cuenta junto a tres observaciones. Primero, aun cuando no alcanzó los niveles de violencia de la polarización anterior, la fragmentación creó en cambio numerosos grupos en pugna. Segundo, la fragmentación se dio en un país que había alcanzado inéditos niveles de desempleo y pobreza junto a la emergencia de un nuevo actor social: los indigentes. Tercero, esto dio lugar a la creación de planes sociales capaces de reducir los efectos de la pobreza y la indigencia que acompañaron diseños clientelares de sujeción de los más desposeídos al poder político.

⁶⁸ Munck (2002) analiza los trabajos sobre estabilidad democrática, sus logros y sus desafíos y las posibilidades de continuarlos. El autor incluye a los siguientes estudios: O'Donnell (1973), Linz and

Stepan (1978); Collier (1979); Collier and Collier (1991); Rueschmeyer, Stephens and Stephens (1992).

⁶⁹ Remitiendo al análisis clásico de Linz (1978).

co. Finalmente la fragmentación debe evaluarse con relación al rol que juegan las instituciones, también clave en los quiebres del pasado.

Falta obviamente en este diseño la dimensión económica. Sin duda el nuevo rol de los organismos multilaterales de crédito que someten la economía local a su monitoreo permanente y el problema de la deuda vinculado a ello implican un corsé difícil de soslayar en un diseño más acabado del patrón de inestabilidad presidencial. Como bien señala Cavarozzi (2001) la disolución del poder político de la Alianza incrementó la autonomía de la economía, entendiendo por economía el poder del mercado o el avance de los empresarios de las grandes firmas contra la política. Falta, sin duda, un estudio detallado capaz de resolver el dilema siguiente: hasta dónde es la falta de un liderazgo presidencial capaz de neutralizar los efectos negativos de la fragmentación y de la protesta lo que dificulta el manejo de la política económica en situaciones de recesión y desempleo provocando la inestabilidad o si, por el contrario, es la vigilancia e intervención externa junto al problema de la deuda lo que acota demasiado los márgenes de maniobra del ejecutivo, aquello que lo lleva al descenso de su imagen en la opinión pública, dificultando su capacidad para maniobrar en un terreno fragmentado y en rebelión que empuja su caída.

La inestabilidad actual presenta a los académicos una ventaja para su estudio en relación al pasado. Antiguamente al producirse un cambio de régimen, resultaba más dificultoso averiguar hasta qué punto las razones que llevaban a las crisis, antesala de los quiebres, perduraban o desaparecían. Ahora que gozamos de la continuidad democrática tenemos la oportunidad de observar el proceso desde una perspectiva, al menos, de *mediana duración*.

V. CONCLUSIÓN

El artículo intentó mostrar cómo juegan ciertas variables políticas en el patrón de inestabilidad presidencial entre 2001 y 2003. El modelo –tal como argumento aquí– se halla en la base no sólo de la crisis presidencial que condujo al derrumbe del gobierno de la Alianza –con De la Rúa a la cabeza– sino de la salida anticipada de los presidentes Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde. La diferencia entre los dos primeros y el tercero radicó en que el último, en parte conciente de la fragmentación en la cual se hallaba inmerso y en parte por estilo propio de conducción del estado, comprendió los límites a que estaba sometido y supo construir un liderazgo de crisis que le permitió convocar a elecciones. Esto me lleva a dos conclusiones.

La primera es que no todos los presidentes peronistas estaban en condiciones de garantizar la estabilidad. Varios analistas (Murillo, 2002; Russo, 2003) han advertido

que las dos situaciones de inestabilidad presidencial (Alfonsín y De la Rúa) ocurridas en la Argentina se dieron bajo gobiernos de signos no peronistas. Sin embargo, no prestan atención suficiente al caso de Rodríguez Saá –que en definitiva subió bajo las mismas condiciones que Duhalde–. El artículo apuntó a demostrar que el patrón de inestabilidad presidencial que condujo a los episodios de diciembre de 2001 también funcionó bajo un presidente peronista. La renuncia de Rodríguez Saá y el adelantamiento del cronograma electoral por parte de Duhalde son señales evidentes de que la pertenencia al peronismo no garantiza, por sí sola, la estabilidad presidencial. Más todavía, la alianza de Duhalde con la UCR le permitió, a través de los acuerdos en la Cámara de Diputados, hacer valer la voluntad presidencial y neutralizar a favor del presidente la propia fragmentación peronista. Si Duhalde contó con la UCR para llevar adelante la transición, De la Rúa no supo convocar a un sector del PJ para construir un gobierno de crisis capaz de salir del atolladero.

La fragmentación perjudica al ejecutivo pues al crear un difuso y extendido poder político, entorpece el proceso de toma de decisiones. Se torna difícil para los ejecutivos lograr consenso para sus políticas ante tales condiciones. La fragmentación favorece, entonces, la fragilidad presidencial. Presidentes débiles, a su vez, tienden a producir crisis a nivel del ejecutivo. Tales crisis suelen ser la antesala de las rupturas presidenciales. En consecuencia, la estabilidad –segunda conclusión– descansa en las manos del presidente. Depende más de la habilidad del Ejecutivo para conducir el gobierno y alcanzar consenso que del marco institucional. Resulta así que la estabilidad democrática no descansa en la institución presidencial sino en la figura que se halla al frente de ella. ¿Pone ello en cuestión al sistema presidencialista? La existencia (o la esperanza) de un presidente con capacidad de encarrilar la gobernabilidad puede resultar menos traumático que la ingobernabilidad capaz de acarrear la renovación del primer ministro una vez por semana. En estas regiones, quizás por cultura política, quizás por pragmatismo, en materia de gobernabilidad una «autoridad» (esto es, un presidente) por sobre las otras para la ciudadanía (o para la opinión pública) es mejor que ninguna. Acepto, por supuesto, que el debate sigue abierto.

Bibliografía

- ABENTE-BRUN, DIEGO (1999): «People Power in Paraguay», *Journal of Democracy*, 10(3), pp. 93-100.
- ARMONY, ARIEL and VÍCTOR ARMONY (Forthcoming): «Indictments, Myths and Citizen Mobilization in Argentina», in *Latin American Politics and Society*.
- CALVI RODILES, GABRIEL F y ZIBECCHI, Carla (2004): «El Plan Jefes y Jefas. Cambios y continuidades en materia de programas sociales», en: *Textos*, N° 5, Año 3, Buenos Aires.
- CALVO, ERNESTO y ABAL MEDINA, JUAN (eds.) (2001): *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Inap-Eudeba.
- CAVAROZZI, MARCELO y ABAL MEDINA, J. M. (comp.) (2002): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens Ed.
- CAVAROZZI, MARCELO (2002): *Autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Eudeba.
- CAVAROZZI, MARCELO (2001): «La agenda progresista en la Argentina y la política: solución o disolución», en: *Política y Gestión*, 2, Rosario, Homo Sapiens.
- COPPEDGE, MICHAEL (1994): «Prospects for Democratic Governability in Venezuela», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36, N° 2.
- CORRALES, JAVIER (2002): «The Politics of Argentina's Meltdown», *World Policy Journal*, 19, 3 Fall.
- DE LA TORRE, CARLOS (1996): *Un solo toque: Populismo y cultura política en Ecuador*, Quito, Centro Andino de Acción Popular.
- DUGAS, JOHN (2001): «Drugs, Lies, and Audiotape: The Samper Crisis in Colombia», *Latin America Research Review*, 32.
- ESTEVEZ, RICARDO (2003): *Discurso político en la democracia Argentina reciente (1999-2003)*, Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad de Rosario, Rosario.
- FITCH, SAMUEL J. (1998): *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- FLYNN, PETER (1993): «Collor, Corruption and Crisis: time for Reflection», *Journal of Latin American Studies*, 25 (may).
- GUTIÉRREZ, RICARDO (2003): «Entre movimiento y partido: un análisis de las transformaciones organizativas del peronismo (1983-1995)», en: *Política y Gestión*, vol. 5, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- JONES, MARK P. (2002): «Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995», en: Scott, Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- LÓPEZ CABALLERO, JUAN MANUEL (1997): *La conspiración: el libro blanco del juicio al Presidente Samper*, Santafé de Bogotá, Planeta.
- LINZ, JUAN J. (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes, Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- SCOTT, MAINWARING y MATTHEW SOBERG SHUGART (comp.) (2002): *Presidencialismo y democracia en América Latina*, op. cit.
- SCOTT, MAINWARING AND TIMOTHY SCULLY (1995): *Building Democratic Institutions*, California, Stanford University Press.
- MCCOY, JENNIFER, and SMITH, WILLIAM (1995): «From Deconsolidation to Reequilibration? Prospects for Democratic Renewal in Venezuela», in: J. McCoy, A. Sebin, W. C. Smith, and A. Stambouli, *Venezuelan Democracy Under Stress* (ed.) Miami, North-South Center Press of the University of Miami.
- MCGUIRE, JAMES (1995): «Political Parties and Democracy in Argentina», Mainwaring and Scully, op. cit.
- MUNCK, GERARDO (2002): «Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos», en: *Desarrollo Económico*, N° 164, Buenos Aires, IDES.
- MUSSA, MICHAEL (2002): *Argentina y el FML: Del triunfo a la tragedia*, Buenos Aires, Planeta.
- MUSTAPIC, ANA (2000): «Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina», en: *Desarrollo Económico*, N° 156, Buenos Aires, IDES.
- MUSTAPIC, ANA (2002): «El partido Justicialista», en: M. Cavarozzi, 2002, op. cit.
- MUSTAPIC, ANA y GORETTI, M. (1992): «Gobierno y oposición en el Congreso», en: *Desarrollo Económico*, N° 126, Buenos Aires, IDES.
- MURILLO, M. VICTORIA (2002): «Tango de un desencanto anunciado», *Foreign Affairs en Español* 2 (2).
- O'DONNELL, GUILLERMO et al. (2003): *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- OLLIER, MARÍA MATILDE y MUSTAPIC, ANA (2003): «El futuro del partido justicialista», en: *Textos*, Año 2, N° 3.
- OLLIER, MARÍA MATILDE (2003): *La reproducción de la inestabilidad democrática. Las rupturas presidenciales en Brasil (1992), Paraguay (1999), Argentina (2001)*, (mimeo).
- OLLIER, MARÍA MATILDE (2003): «De la bipolaridad maltrecha a las incógnitas de la dispersión», en: *Textos* (1) 2.
- OLLIER, MARÍA MATILDE (2003): «Argentina: Up a Blind Alley Once Again», *Bulletin of Latin America Research*, 22 (2).

- OLLIER, MARÍA MATILDE (2001): *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*, Buenos Aires, FCE.
- OLLIER, MARÍA MATILDE (1989): *Orden, Poder y Violencia*, Buenos Aires, CEAL, t. III.
- OLLIER, MARÍA MATILDE Y ANÍBAL PÉREZ LIÑÁN (2003): «Lo similar en lo distintivo? Crisis políticas en Brasil y en la Argentina», en: *Textos*, N° 4, Año 2.
- PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL (2002): «Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina», en: *Revista SAAP*(1) 1.
- PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL (2003a): «Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?», en: *Latin American Research Review*, vol. 38, N° 3, october.
- PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL (2003b): «Presidential Crises and Democratic Accountability in Latin America (1990-1999)», Susan Eckstein and Timothy Wickham-Crowley (eds.), *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley, University of California Press, pp. 98-129.
- PERUZZOTTI, ENRIQUE (2002): «Civic Engagement in Argentina, From the Human Rights Movement to the *cacerolazos*», Universidad T. Di Tella (mimeo).
- PORTANTIERO, JUAN CARLOS (2002): «Crisis de hegemonía sin alternativas», en: *Textos*, Año 1, N°1.
- REY, JUAN CARLOS (1993): «La crisis de legitimidad en Venezuela y el enjuiciamiento y remoción de Carlos Andrés Pérez de la presidencia de la república», en: *Boletín Electoral Latinoamericano*, 9.
- ROMERO, LUIS ALBERTO (2004): Entrevista, en: *Textos*, Año 3, N° 5.
- RUSSO, JUAN (2003): «La alternancia imperfecta», en: *Estudios Sociales*, N° 25, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- SCHAMIS, HÉCTOR (2002): «Argentina: Crisis and Democratic Consolidation?», *Journal of Democracy*, 13 (2).
- TEDESCO, LAURA (2002): «Argentina's Turmoil: The Politics of Informality and the Roots of Economic Meltdown», *Cambridge Review of International Affairs*, vol 15, issue 3, pp. 469-483.
- TORRE, JUAN CARLOS et al. (1999): *Entre el abismo y la ilusión*, Buenos Aires, Norma.
- WAISBORD, SILVIO (2001): «Interpretando los escándalos. Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina contemporánea», en: Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2001.
- WEYLAND, KURT (1993): «The Rise and Fall of President Collor and its Impact on Brazilian Democracy», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35 (1).
- WEYLAND, KURT (1998): «The Politics of Corruption in Latin America», *Journal of Democracy*, 9 (2).

Registro bibliográfico

OLLIER, MARÍA MATILDE
 «Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, Año XIV, N° 27, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre 2004 (pp. 39-70).

Descriptorios · Describers

patrón de inestabilidad presidencial / fragmentación partidaria / fragmentación vertical y horizontal / protesta social / liderazgo presidencial
 presidential instability pattern / partisan fragmentation / vertical and horizontal fragmentation / social protest / presidential leadership