

CRISIS INSTITUCIONAL. RADIOGRAFÍA DE UNA IMAGINACIÓN ANÉMICA

*por Mario D. Serrafiero**

El triunfo de la Alianza en 1999 ponía en movimiento un experimento poco común en la política argentina: el intento de transformar una alianza electoral en una coalición de gobierno. El experimento merecía una reflexión seria y cierta creatividad para diseñar la adecuación entre un formato presidencialista fuerte y un esquema de gobierno de coalición. A lo largo del año 2000 se produjo una serie de crisis que envolvió a distintas instituciones del sistema, concretamente: el Senado, la vicepresidencia y la presidencia. Probablemente una "ingeniería institucional" distinta podría haber morigerado las turbulencias. Pero los líderes de la Alianza parecen haber abrazado los parámetros tradicionales de la vieja política: la mera distribución de cargos potenciales en el mapa del poder institucional.

El Senado y la crisis de un sistema

La crisis del Senado puso al descubierto dos cuestiones. La primera —de ninguna manera novedosa—, la fuerte sospecha de corrupción que pesa sobre la política argentina y sus instituciones. La segunda, la debilidad de una ingeniería institucional improvisada y carente de imaginación en la conformación y reglas de funcionamiento de la coalición.

Los constituyentes pensaron en el Senado como un "Templo de gloria" donde debían recalar aquellos que habían realizado grandes servicios a la patria. Históricamente, fue reducto de las oligarquías provinciales y punto de intersección obligada con los grandes trazos de la política nacional. En tiempos recientes, pocos advirtieron, por ejemplo, que la Cámara Alta era

* Investigador del CONICET y del Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.

“copartícipe necesario” del acelerado desgaste institucional que iba evidenciando la incipiente democracia desde su refundación en 1983. ¿Acaso la crisis de la calidad de la justicia no encontraba un anclaje menos visible pero crucial en el Senado? ¿No era la Cámara Alta la que prestaba su “acuerdo” para la designación de los jueces? Por allí pasan también los nombramientos de embajadores, jefes militares y altos funcionarios de la administración. Allí se activan o ralentizan proyectos legislativos y actos políticos y administrativos de fuerte contenido económico.

Y si a escala nacional jugaba un papel crucial en el destino de políticas, a nivel provincial su importancia no era menor. Como en la antigua república liberal-conservadora, el Senado fue estación de espera o recalada del gobernador saliente o del político influyente que aguardaba su turno para acceder a la jefatura provincial¹. La oligarquización de la política provincial tuvo en el Senado, y en los senadores concretamente, las piezas que amalgamaron un aceitado enroque con los gobernadores para el control de la situación política del estado provincial. Un sector de la Cámara Alta desempeñó así el doble juego de la empresa oligárquica: la monopolización del poder en unos pocos y esos pocos maximizando desde el poder sus intereses.

Pero la Cámara Alta gozó siempre de la protección de las sombras. Fue, al menos desde la redemocratización, un sitio de mínima visibilidad y casi inexpugnable. El Senado, conformado a imagen y semejanza del modelo americano, a diferencia de los EE.UU. —que en 1913 eliminó la elección mediante las legislaturas— continuaba su conformación por políticos designados por los estados provinciales. En la reforma constitucional de 1994 se llegó a una demorada pero bienvenida modificación: la elección directa de los senadores a partir de fines de 2001. La medida debería reducir la “oligarquización” de la política provincial —que ya no será tan grotesca como hasta el presente—, en tanto y en cuanto se produzca también una renovación de la forma de hacer política en los partidos.

Pero la crisis del Senado —relacionada con una corrupción que se remonta más atrás en el tiempo— obró también como detonante de una crisis distinta, cuya responsabilidad es ubicable en la propia Alianza.

¹ El análisis del papel del Senado en la república liberal-conservadora puede verse en José Nicolás Matienzo, *La República Representativa Federal de la República Argentina*, Ateneo, Buenos Aires, 1917; y Natalio Botana, *El Orden Conservador*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1977. Similar papel jugado por el Senado desde la refundación democrática iniciada en 1983 fue señalado por Mario D. Serrafiero, *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad en Argentina, América Latina y EE.UU.*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1997; y N. G. Molinelli, V. Palanza y G. Sin, *Congreso, Presidencia y Justicia en la Argentina*, Temas, Buenos Aires, 1999.

Como vicepresidente y presidente nato del Senado, Álvarez había convertido la cuestión ética en la herramienta más poderosa de su crecimiento político e instalación mediática. Táctica y congruencia de trayectoria personal se unieron en el perfil que comenzó a desplegar: denuncias que lo pondrían en el centro de la escena política y que engrosarían su cruzada contra la corrupción y la instauración de una nueva política, transparente y austera. Su primera denuncia relevante como vicepresidente fue la presencia de “ñoquis” –personas que cobraban sin trabajar– en el Senado. Tiempo después y a raíz de una nota periodística que deslizaba la sospecha de corrupción en torno de la sanción de la ley de reforma laboral en el Senado, el vicepresidente emprendió una tenaz acción mediática contra la Cámara Alta.

Presidente y vice: La crisis de una relación

La aparente confianza que existía entre presidente y vice en tiempos de la campaña y los primeros meses de la Alianza se fue deteriorando. Con motivo del escándalo, el vicepresidente reclamó el alejamiento de los senadores más sospechados y el apoyo político del presidente. De la Rúa señalaba que desde el gobierno no se había pagado suma alguna en relación con los presuntos sobornos en el Senado para el trámite de la ley de reforma laboral. Álvarez manifestaba, en cambio: “En un soborno alguien cobra y alguien paga [...] pagaron sectores del gobierno”. A partir de allí pareció enhebrarse una competencia por el “liderazgo moral” de la Alianza, pero lo que estaba en el fondo era la disputa por el timón del gobierno en una mutua situación de callejón sin salida: De la Rúa debía potenciar su imagen frente al avance mediático del vice y Álvarez mantener su coherencia y alimentar su figura ascendente en un camino sin fácil retorno. El presidente –bajo el influjo de un asesoramiento improvisado– impostó su presunto liderazgo provocando un cambio de gabinete que implicaba premiar a los cuestionados por el vice y, lo que era peor, sin conversar previamente con aquél tal modificación. De la Rúa quería dejar sentado la primacía de su liderazgo presidencial.

Con la asunción de los nuevos ministros llegó casi inmediatamente la renuncia de Álvarez, quien señaló: “Quiero con mi renuncia alejar las interpretaciones internistas o de lucha por el poder. He sido y soy leal al presidente [...] siempre tuve presente que las expectativas de nuestro pueblo se centran en la figura del presidente [...] el cargo de vicepresidente no permite mayores desacuerdos sobre un tema tan sensible como el de los sobornos en el Senado [...]”. El presidente se refirió públicamente a la renuncia de Álvarez y señaló –en un acto de “negación” digna de un análisis psicoanalítico–: “Es

un hecho importante y quiero decirles a los argentinos que lo lamento. *Pero también que aquí no hay crisis ni problemas*". La situación se descomprimió días después cuando el presidente volvió sobre sus propios pasos --Flamarique dejaba en menos de 24 hs. de designado, la Secretaría General de la Presidencia--, pero allí había sellado la estampa de una ostensible debilidad.

La ingeniería de la Alianza: una crisis de imaginación

Desde hace tiempo se sostiene en los análisis académicos que las coaliciones son más difíciles de lograr y mantener en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios. De ello no se desprende por cierto que sean imposibles², pero si determinadas fuerzas políticas deciden emprender tal tarea, dentro de un régimen presidencial, hay cosas que no deben hacerse y otras que deberían intentarse.

Una pregunta medular se soslayó desde los inicios de la Alianza: cómo se debía construir una coalición de gobierno relativamente estable. Es cierto que hubo miradas hacia experiencias de coaliciones de centro-izquierda como la chilena y la italiana, pero fue un ejercicio más especulativo que una tarea de introducción a la política práctica. Sí se hablaba --y pomposamente-- de la "ingeniería institucional de la Alianza", y por ello se entendía principalmente la distribución de candidaturas a nivel de presidencia, vicepresidencia, jefatura de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Fue así que la coalición electoral no llegó a transformarse en verdadera coalición de gobierno sino en una entrega de lugares institucionales a los socios mayores.

Faltaron las preguntas necesarias para institucionalizar la incipiente Alianza. Algunos de estos interrogantes eran: a) ¿qué papel jugará el presidente de la coalición teniendo en cuenta el sistema presidencial fuerte de la Argentina?, b) ¿qué rol tendrá la vicepresidencia si es ocupada por el líder de

² Una visión sobre las coaliciones y los sistemas presidenciales latinoamericanos puede verse en Detlef Nolte, "Alianzas electorales y coaliciones de gobierno como símbolos del cambio político en América Latina", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Eudeba, Buenos Aires, Nº 3, 1999 y Grace Ivana Deheza, "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en Dieter Nohlen y Mario Fernández B., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998. Una visión sobre el debate institucional puede verse en Mario D. Serrafiero, "Presidencialismo y parlamentarismo: un debate abierto", en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, México D. F., vol. 60, Nº 2, 1998, págs. 165-186.

un socio mayor de la coalición?, c) ¿qué nuevo papel tendrá la Jefatura de Gabinete teniendo en cuenta el esquema de coalición?, d) ¿cómo será, en definitiva, el mecanismo de toma de decisiones de la Alianza?, e) ¿cuál será el papel de los partidos en el diseño y la implementación de las políticas públicas?, f) ¿cómo será el esquema de resolución interna de los conflictos?, g) ¿cómo serán distribuidos los cargos no electivos –ministerios, por ejemplo– y los sistemas de reemplazo de los funcionarios?, h) ¿qué organismos se requerirán para un aceptado ajuste entre Gobierno, Alianza y partidos políticos integrantes? Son éstas sólo algunas de las preguntas que rodean la ingeniería de una coalición. Y en un país atravesado por la debilidad institucional la primera tarea era “institucionalizar” la Alianza, esto es, hacerla creíble, previsible, dotarla de mayor legitimidad.

En cuanto al papel del presidente, coalición y sistema presidencial es una combinación más dificultosa que las alianzas en sistemas parlamentarios. El Ejecutivo es uno, el presidente, y según la Constitución –y lo esperado por el público³– es el encargado de llevar adelante los asuntos de la nación. Pero cuando de coalición se trata, este presidente debe tener dos cualidades esenciales. De un lado, debe ser un presidente fuerte, esto es con autoridad, para que las distintas filas partidarias se mantengan unidas y cohesionadas bajo el cobijo de un derrotero presidencial firme. Y del otro, debe ser un presidente con estilo consensual, para que los partidos menores de la asociación se sientan integrados. Si el presidente no es jefe de su propio partido y el vice sí lo es de un partido importante de la coalición –como el caso de la Alianza– el presidente debe, de un lado, prestar atención a la conducción de su fuerza política y, del otro, aumentar el papel del vicepresidente intentando sostener una permanente sintonía. En cuanto a la toma de decisiones, el presidente, si quiere mantener la coalición en saludable estado, debe consensuar también las políticas públicas a implementar. Es cierto que la Constitución le otorga potestades exclusivas como la designación y remoción de los ministros, pero también lo es que se invocó un cambio en el estilo de hacer política. ¿No fue acaso el radicalismo el que planteó la crítica al hiper-presidencialismo, defendió el sistema parlamentario y promovió la figura del Jefe de Gabinete para atenuar el papel del Ejecutivo unipersonal? Pero cuando De la Rúa percibe rivalidad en la conducción política siente la necesidad de afirmar su liderazgo expresando públicamente que él toma las decisiones en soledad porque es el presidente de un sistema presidencial de poder unipersonal. En cambio, frente a cada

³ Algunas notas sobre la vinculación entre presidencia y público pueden verse en Mario D. Serrafiero, “Paradojas de la presidencia”, en *Foro Político*, vol. XXX, diciembre, 2000, págs. 51-61.

potencial crisis ha buscado la reunión y el respaldo de Alfonsín y Álvarez para fortalecer públicamente una imagen presidencial oscilante entre la debilidad y el aislamiento.

En la Argentina los partidos son herramientas para el acceso al poder, pero una vez en el gobierno son los funcionarios los que deciden, hacen y deshacen las políticas. Los partidos diluyen su acción cuando los gobiernos asumen, y se reavivan en los momentos electorales. La Alianza hubiera requerido de una conducción específica que integrara a los partidos que la conforman, no sólo para nutrir de ideas al gobierno sino también para debatir las líneas a seguir y las rectificaciones necesarias. La Alianza debería tener un núcleo de reglas y criterios claros acerca de cómo encarar las tareas de gobierno, cómo integrar el gabinete y los ministerios, cómo proveer las figuras de reemplazo. La conformación del gabinete de ministros es un punto por cierto crucial. La representación de los partidos puede obedecer a distintos criterios, cabe mencionar, entre otros: a) la proporcionalidad del caudal de votos, b) el interés de los partidos por determinadas áreas, c) la especialización en la tarea de gobierno. Asimismo, podría también darse una combinación de los criterios. Otro aspecto importante es la decisión acerca de la feudalización partidaria de los ministerios, donde el partido en cuestión manejaría todos sus resortes y nombramientos; o bien una integración relativa con políticos de otras fuerzas de la coalición pero manteniendo la cabeza del departamento en un político del partido al cual se lo ha asignado. En el primer caso se priorizaría la homogeneidad de la gestión con el riesgo del encapsulamiento partidario; en el segundo el equilibrio se llevaría también dentro de cada ministerio con el riesgo de una gestión menos coherente o congruente. No parece haberse reflexionado lo suficiente y menos acordado sobre cuestiones no sólo operativas sino, además, de "institucionalización" de una coalición. Es también tarea de una conducción orgánica —todavía inexistente— establecer los mecanismos de resolución interna de conflictos dentro de la coalición.

Una coalición de gobierno no es sólo repartir cargos entre los socios. Es diseñar un esquema institucionalizado de poder que implique consensuar un programa común de gobierno, establecer los mejores caminos para implementar las medidas, concordar los aspectos operativos, distribuir responsabilidades —no sólo cargos—, diseñar medidas de confianza mutua entre los socios, reafirmar el compromiso más que amenazar con rupturas inminentes, consolidar vías de comunicación estable y un sistema de retroalimentación entre el Gobierno, las autoridades de la coalición y los partidos que la integran.

Una cuestión de lugares o la crisis de los espacios

Cuando presidente y vice⁴ representan una alianza, como fue en el caso De la Rúa-Álvarez, los movimientos entre ambos deben ser medidos intentando limar las asperezas y desechando las sospechas de intrigas. Un ajuste permanente entre presidente y vice es esencial para mantener la buena salud de la coalición, más aún en América Latina donde las coaliciones de gobierno pasan más por las personas que por los partidos. Si el papel del presidente debe ser darle un espacio al vice, para que no se sienta en ese "limbo institucional" denunciado por los vicepresidentes argentinos –y hasta hace pocas décadas, por los norteamericanos–, la pregunta remanente es cómo debe éste ejecutar su rol. La respuesta es sencilla: cuidarse de no opacar el brillo de la figura presidencial pues de lo contrario el mandatario siente que el vice "le respira en la nuca" y experimenta tal situación como un intento de ocupar su lugar. En relación con el binomio De la Rúa-Álvarez la situación era más complicada desde el inicio. Se dio una situación compleja que hubiera requerido un ajuste más equilibrado. Quien ocupaba la Presidencia de la Nación era un político que no era jefe de su partido, con un estilo cuyos ingredientes fueron siempre la moderación con ciertas dosis de ambigüedad y la ausencia del carisma que suele buscarse en la figura presidencial. La vicepresidencia, en cambio, era ocupada por el jefe político de la otra fuerza asociada, con un estilo directo y enérgico y con un dominio notable del escenario mediático de la política.

Fue así que cada uno jugó un juego de lugares imposibles. El vicepresidente estirando la horma prevista y reservada para el inocuo papel tradicional del segundo magistrado de la nación. El presidente, siempre un paso más atrás del activo papel normativo y simbólico que nuestra tradición presidencialista otorga al presidente de la Nación, tratando de mostrar siempre que el líder era él. El Senado encandilado por los focos de la luz pública, desalojado del territorio de penumbras al que estaba acostumbrado, y acorralado entre destellos de denuncias y acusaciones de corrupción. El Senado tendrá nuevo comienzo con la llegada de los senadores votados por la gente. La vicepresidencia permanecerá vacante, a pesar de que los cargos en un régimen político fueron creados para ser cubiertos (si se abriera una crisis

⁴ Un amplio tratamiento de las relaciones entre presidente y vice puede encontrarse en Mario D. Serrafiero, *El poder y su sombra. Los vicepresidentes*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1999.

grave de legitimidad presidencial sería de aplicación una ley de acefalía —la 20.972— que ha merecido numerosos reparos). Y el presidente seguirá intentando —quizá vanamente— nuevas fórmulas para convencer al público que ejerce un liderazgo firme, seguro y con rumbo fijo.

El principio de la crisis o la punta del ovillo

Por último, lo más obvio. Me he referido a cuestiones de “ingeniería” pero valga un párrafo para una cuestión previa y de fondo. En una coalición debería existir una distancia ideológica aceptable, debate acerca de los temas fundamentales, afinidad de concepciones económicas y sociales, y acuerdo sobre las políticas a implementar. Es evidente que este derrotero no llegó a cuajar en la Alianza. De allí que el Frepaso haya condicionado, tantas veces, su permanencia e integración de figuras a la administración de acuerdo a los rumbos del presidente. Paradójicamente, se ha pasado de una coalición electoral a una coalición de crisis sin recalar, prácticamente, en una coalición de gobierno.

Al momento de escribir estas páginas se ha producido una nueva crisis institucional que arrancó con la renuncia del Ministro de Economía, José Luis Machinea, la muy breve estancia de Ricardo López Murphy y el nombramiento posterior de Domingo F. Cavallo. El presidente llamó a una “unión nacional” y obtuvo el respaldo de los distintos partidos y así parece haberse conformado una suerte de “coalición de crisis”, pero con un gabinete que se completó sin figuras del alfonsinismo y el Frepaso (el mismo día que López Murphy presentó su plan económico de fuerte ajuste, las figuras del Frepaso se retiraron del gobierno). La suerte del presidente se recuesta ahora en el éxito de Cavallo. Pero si éste triunfa el rédito será para él y su fracaso, en cambio, recaerá en la cabeza del presidente. Cavallo ha ingresado al gabinete como una suerte de “superministro” aportando un dinamismo e hiperactividad ausente en la Alianza. Ha obtenido las facultades del art. 76 de la Constitución Nacional en relación con la delegación legislativa al Ejecutivo, y su plan de “competitividad” ha sido raudamente aprobado por el Congreso. El futuro dirá si el presidente consigue restañar las heridas en la Alianza o bien si conformará una nueva coalición, lo cierto es que su estilo político ha estado en la base misma de la pérdida de su poder y liderazgo. Esa debilidad ha tenido una usina formidable en el “entorno presidencial”, grupo heterogéneo que ha aconsejado al “Príncipe” en dirección opuesta a la concepción aliancista y a través de fórmulas ingenuas que han minado severamente la imagen presidencial. Como dato paradójico, no son pocos los

que han pensado que la Jefatura de Gabinete⁵ podría ser ocupada por un político que diera vigor al gobierno a través de una conducción firme y resuelta. Curiosa salida pues significaría que la figura del Jefe de Gabinete más que obrar como contrapeso o “atenuación” del presidencialismo fuerte vendría en auxilio de un liderazgo débil, justamente para fortalecer al presidencialismo. La Alianza continúa a nivel de distritos –la Ciudad de Buenos Aires, el más importante– y en la Cámara de Diputados, donde el nuevo rumbo económico avalado por el presidente fue recibido críticamente. Pero el espacio crucial de un presidencialismo de coalición es el propio aparato ejecutivo. Allí se hace la verdadera diferencia con el presidencialismo histórico, pues no es nada nuevo el apoyo de fuerzas extrapartidarias en el Congreso o la integración de extrapartidarios. El futuro dirá que es lo que en definitiva ocurrirá con la suerte de la Alianza, el liderazgo de Álvarez en un Frepaso agrietado y las crisis que se avecinan.

Como punto final –que nos lleva al principio del ovillo– un regreso al túnel del tiempo. La “Carta a los Argentinos” no resiste la menor contrastación con la realidad e ingresa en el campo de la ciencia ficción. Pero 2001 no será una Odisea del Espacio, sino la de una Argentina agotada y demasiado acostumbrada a votar con el ojo crítico clavado en programas y funcionarios que no votó y poco esperanzada en las ofertas empobrecidas de una imaginación anémica.

⁵ Sobre la Jefatura de Gabinete puede verse Mario D. Serrafiero, “Conjeturas Institucionales”, en *Agora*, N° 2, verano 1995, págs. 107-132, y “Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?”, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 1, N° 2, 1999, págs. 121-154.