

OEA
Programa Valores Democráticos y Gerencia Política

Seminario Internacional
GOBERNABILIDAD Y REFORMAS POLÍTICAS.
Nuevos desafíos para la democracia
Guatemala, 22 y 23 de noviembre de 2005

“¡Qué se vayan todos!”: la crisis argentina de 2001 - 2003

Por

Delia M. Ferreira Rubio*

I. Introducción

Después de años de inestabilidad y ruptura de las instituciones democráticas, con seis golpes militares en cincuenta años (de 1930 a 1983), el hecho de haber enfrentado una crisis de gobernabilidad como la de 2001 y haber salido de ella por los cauces institucionales representa para Argentina un avance.

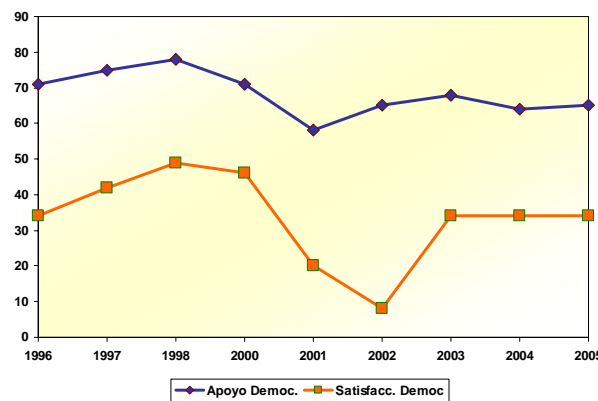
La crisis de gobernabilidad que se produjo a fines de 2001 fue el resultado de un cúmulo de factores políticos, sociales y económicos que demolieron la autoridad presidencial y deslegitimaron a los órganos representativos y al Poder Judicial. Sin embargo, los actores políticos fueron capaces de encontrar una solución dentro del respeto de las instituciones, aún cuando debieran forzar al máximo las restricciones constitucionales.

Por su parte la ciudadanía, que reaccionó duramente contra la clase política, mantuvo mayoritariamente su compromiso con la democracia, como el menos malo de los sistemas de gobierno. El prestigio de las instituciones y en particular de los dirigentes había decaído en forma constante desde el retorno a la democracia; sin embargo, la reacción de la sociedad en 2001 tuvo más que ver

* Doctora en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Profesora de la Universidad del CEMA, Buenos Aires. deliaferreira@arnet.com.ar

con la insatisfacción con los resultados de la democracia en materia de políticas públicas y con la incapacidad de algunos dirigentes para gobernar honestamente y ocuparse de los problemas de la gente. No se pretendía el abandono de la democracia, ni una salida autoritaria, aunque en los primeros momentos se advirtieron algunas tendencias a la anarquía a través de las denominadas asambleas populares que finalmente perdieron fuerza cuando la clase media las abandonó.

Argentina: Demócratas Insatisfechos
Apoyo a la democracia/Satisfacción con la democracia
Fuente: Latinobarómetro



La doble legitimidad característica del sistema presidencialista que puede derivar en el gobierno dividido y en situaciones de bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo y la falta de flexibilidad del sistema derivada del carácter fijo de los mandatos fueron ingredientes importantes en el conflicto, pero no fueron la causa de la crisis.

Después de años de inestabilidad política, que muchos atribuían a las características del presidencialismo argentino, la reforma constitucional de 1994 introdujo algunas reformas con el declarado propósito de evitar en el futuro este tipo de crisis, ninguna de las cuales fue eficiente para impedir la crisis de gobernabilidad de 2001, ni contribuyó al diseño de la salida de la crisis. Estas reformas fueron: a) la búsqueda de una legitimidad reforzada para el presidente, a través del ballottage; b) la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, con el propósito de que sirviera como fusible en las crisis; c) la incorporación de instrumentos de gobierno que refuerzaran la autoridad presidencial (decretos de

necesidad y urgencia, delegación de facultades, promulgación parcial de las leyes)¹.

No hay recetas universales que garanticen gobernabilidad, ni respuestas infalibles a los problemas que plantea la democracia particularmente en los países en desarrollo. El propósito de este artículo es simplemente el de relatar la experiencia argentina y poner de relieve cuál fue el papel que, en este proceso histórico, desempeñaron los actores sociales y las instituciones políticas.

II. 1999. La llegada de De la Rúa a la presidencia

El 10 de diciembre de 1999 asumió la presidencia de Argentina el cuarto presidente constitucional democráticamente elegido desde el retorno a la democracia. Se trataba de un hecho excepcional en la historia política del siglo XX; era la primera vez en que se verificaban cuatro elecciones presidenciales consecutivas y además, por segunda vez desde el retorno a la democracia, en 1983, se producía la alternancia del partido político en el gobierno. El acontecimiento era una señal de la consolidación de las instituciones y del restablecimiento del Estado de Derecho.

En la elección de 1999 se presentaron 10 fórmulas de candidatos a presidente y vice. Los competidores centrales en la disputa presidencial fueron la Alianza, un frente electoral conformado por la Unión Cívica Radical y el FrePaSo, que postuló la fórmula De la Rúa - Álvarez, y el Partido Justicialista que postuló la fórmula Duhalde-Ortega. El resultado confirmó la tendencia que las encuestas de opinión preanunciaban, es decir el triunfo de la fórmula de la Alianza formada por el Partido Radical y el FrePaSo. Los resultados permitieron a la Alianza un triunfo en la primer vuelta, al superar el 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos que exige la Constitución.

Elección presidencial del 24/10/99

Partido o alianza	Votos afirmativos	% sobre votos afirmativos
Alianza	9.065.420	47,92%
Justicialismo	6.587.724	34,83%
Acción por la República	1.843.991	9,74%
Otros	1.419.627	7,51%
Total votos afirmativos	18.916.762	100%

Fuente: Dirección Nacional Electoral

¹ Para un desarrollo más detallado de las reformas introducidas en 1994, ver: **Ferreira Rubio, D. y Goretti, M.**: "La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?", en **AAVV: Gobernabilidad y Sistemas Políticos Latinoamericanos**, KAS-COPRE, Caracas, 1996, pp. 175-201.

Simultáneamente con la elección presidencial, se realizó la elección de renovación parcial de la Cámara de Diputados, en la mayoría de los distritos electorales. Se eligieron 116 diputados; los 14 restantes (para completar el total de 130 diputados cuyo mandato terminaba el 10 de diciembre de 1999) habían sido electos en comicios anticipados realizados simultáneamente con elecciones provinciales.

Las elecciones de 1999, lejos de producir un escenario político monocolor, resultaron en una distribución de poder que consagró ganadores múltiples y diversos a nivel nacional y provincial. El Presidente de la Rúa se enfrentó a un mapa político que incluía: el Senado con mayoría del Justicialismo hasta el año 2001; la Cámara de Diputados en la que los partidos que lo apoyaban -la Alianza- constituían la primera minoría pero no tenían quórum propio; los gobiernos de la mayoría de las provincias estaban en manos del Justicialismo, incluyendo los tres principales distritos del país: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe; la Corte Suprema mantenía la conformación anterior con la presencia de la llamada "mayoría automática" pro-menemista. A este panorama se sumaba un sindicalismo fortalecido a través de las últimas decisiones del Presidente Menem, que le devolvió el manejo de los recursos económicos de las obras sociales.

Se daba así, un panorama de gobierno dividido con un presidente sin mayoría propia en el congreso, lo que ciertamente podía dificultar la capacidad del Ejecutivo para llevar adelante aquellas políticas públicas que requerían acción legislativa. Los cuadros siguientes muestran la composición de las cámaras del Congreso para la primera etapa del gobierno de De la Rúa.

**Cámara de Diputados de la Nación
(10 diciembre 99 - 10 diciembre 2001)**

Bloque	Número de bancas	Porcentaje
Alianza	124	48,2%
P. Justicialista	99	38,6%
Interbloque Federal	14	5,4%
Acción por la República	12	4,7%
Otros	8	3,1%
Total de bancas	257	100%

Fuente: Cámara de Diputados de la Nación

**Cámara de Senadores de la Nación
(10 diciembre 99 - 10 diciembre 2001)**

Bloque	Número de bancas	Porcentaje
P. Justicialista	36	50%
Justicialista Federal	3	4,2%
Alianza	22	30,5%
Mov.Pop.Neuquino	2	2,8%
Mov.Pop. Fueguino	2	2,8%
Otros	4	5,5%
Bancas no cubiertas	3	4,2%
Total de bancas	72	100%

Fuente: Senado de la Nación

Este escenario de gobierno dividido, con un Ejecutivo que no contaba con mayoría propia en el Congreso generaba incentivos para una política de negociación y consenso para evitar situaciones de bloqueo frecuentes en los sistemas presidencialistas de doble legitimidad².

En los primeros meses de gobierno, el Ejecutivo consiguió el apoyo necesario en el Congreso para aprobar sus principales iniciativas legislativas: la reforma tributaria -conocida como "impuestazo"-, la ley de Reforma Laboral -que dio origen al escándalo de las Coimas en el Senado³-, el presupuesto para el ejercicio 2000, la ley contra la evasión tributaria y la declaración de la emergencia económico-financiera en el sector público.

La política económica encarada por el gobierno, basada en un notable aumento de los impuestos, golpeó de lleno a la clase media argentina, en la que se encontraba el grueso de los electores del gobierno.

III. 2000. La renuncia del Vicepresidente

La Alianza era la convergencia de dos partidos, unidos en su vocación de derrotar al menemismo, pero que no había logrado consolidar institucionalmente un proyecto común. Las diferencias en estilo e ideas eran particularmente marcadas entre el presidente De la Rúa (de la UCR) y el vicepresidente Carlos "Chacho" Álvarez (del FrePaSo). El primero expresaba el ala más conservadora

² Al respecto, **Ferreira Rubio, D:** "El presidente argentino: ¿de la decisión al consenso?", en **Contribuciones**, Ciedla-KAS, Año 2000, N° 1, pp.57-68.

³ La cuestión está todavía en los estrados judiciales. El escándalo se refiere al presunto pago de coimas por parte del gobierno de De la Rúa a algunos senadores a cambio de su voto favorable a esta iniciativa.

de su partido, muchos de cuyos dirigentes sólo lo apoyaban nominalmente. Álvarez, había abandonado el peronismo en 1993 para fundar el Frente Grande un partido de centro izquierda, progresista y con una fuerte reivindicación de la lucha contra la corrupción y la defensa de una “nueva política”.

A mediados de 2000 comenzaron a circular rumores de que el gobierno habría pagado coima a algunos Senadores para lograr la aprobación de la Ley de Flexibilización Laboral. El escándalo no tardó en repercutir en la prensa y en el Congreso de la Nación. Acusaciones, pedidos de renuncia, denuncias cruzadas, anónimos, comisiones de investigación, desafuero: el Congreso era un verdadero pandemonium. El Vicepresidente reclamaba decisiones tajantes del gobierno, particularmente con relación al Ministro de Trabajo, uno de los hombres del FrePaSo en el gobierno. El Presidente De la Rúa adoptó una posición de defensa del Ministro a quien se vinculaba con el pago de los sobornos y si bien aceptó su renuncia a la cartera, lo designó en el cargo de Secretario General de la Presidencia, lo que significaba colocarlo en un cargo de mayor confianza.

El 6 de octubre de 2000 se produce un punto de inflexión en el gobierno de la Alianza con la renuncia del Vicepresidente Carlos Álvarez. Esa renuncia significó en los hechos la ruptura de la coalición de gobierno, a pesar de que los miembros del FrePaSo que ocupaban cargos públicos no renunciaron y la mayoría de los legisladores de esa fuerza política siguieron apoyando las iniciativas del gobierno en el Congreso.

Desde el punto de vista institucional, la renuncia del vicepresidente significó la pérdida de una instancia de superación de posibles crisis como la que se produciría a fines de 2001. La figura del vicepresidente, en el esquema constitucional argentino, está pensada como la alternativa de un recambio no traumático en caso de acefalía presidencial. La legislación no prevé el reemplazo del vicepresidente, de modo tal que producida su salida el cargo queda vacante⁴.

El escándalo de los sobornos en el Senado y la sensación de que el gobierno y la clase política en general apostaban por la impunidad en lugar de aprovechar la ocasión para corregir prácticas corruptas, sumadas a la renuncia de Álvarez -que en el imaginario de la mayoría representaba los valores de la ética en la política- significaron otro golpe a la confianza de la gente en las instituciones y en sus dirigentes. Las promesas de saneamiento de la política, de respeto de las instituciones y de ética pública eran defraudadas una vez más.

⁴ Ver **Serrafero, M.:** *El poder y su sombra. Los vicepresidentes*, Ed. Univ. Belgrano, Bs. As., 1999.

IV. 2001. El voto bronca

La política económica del gobierno de De la Rúa no encontraba un cauce exitoso para superar la recesión y generar expectativas de recuperación. La política de ajustes, recorte de gastos, aumento de los impuestos seguía golpeando a la clase media. La imagen de debilidad e incapacidad del gobierno y particularmente del presidente deterioraba día a día la confianza de los ahorristas y de los organismos de crédito externo. Los medios informaban a diario la evolución de "Riesgo País", el Índice elaborado por la Banca Morgan para medir la credibilidad de los títulos de la deuda de los países en desarrollo. Las conversaciones sobre el riesgo país eran tan comunes como los comentarios sobre el clima. La naturalidad y cotidianeidad de la evolución del riesgo país, llevaron al tema a reflejarse rápidamente en el humor político, como muestra esta caricatura de Paz y Rudy, publicada en el diario Página 12. La caricatura ilustra con bastante precisión la imagen que la ciudadanía tenía del presidente De la Rúa (el personaje sentado), una persona agobiada, cansada de su cargo (el período de mandato debería haber terminado en diciembre de 2003) e incapaz de comprender los problemas reales que enfrentaba la sociedad en el momento.



Diario Página 12
4 Julio 01

En marzo de 2001 renunció el Ministro de Economía Machinea, su sucesor duraría en el cargo menos de un mes; la receta que propuso fue un nuevo y severo ajuste fiscal que fue rechazado por la ciudadanía en general y por sectores progresistas del partido del presidente. El resultado de la nueva crisis fue la incorporación al gabinete de Domingo Cavallo, ex ministro de Menem y padre del sistema de convertibilidad con el que se había derrotado a la hiperinflación a comienzos de los años 90.

Se agudiza en esta etapa la tendencia al decisionismo presidencial. El gobierno solicita y obtiene del congreso los llamados “superpoderes” que no eran otra cosa que una delegación de facultades legislativas en el presidente lo que le permitiría prescindir del congreso para la toma de decisiones en importantes áreas de políticas públicas.

La pobreza seguía aumentando, al igual que el desempleo y la confianza de los ahorristas disminuía constantemente. A fines de agosto de 2001 el congreso aprobó, a iniciativa del gobierno, la *Ley de intangibilidad de los depósitos*. En síntesis la ley ratificaba principios elementales del Estado de Derecho: el respeto a los contratos entre particulares y la garantía del derecho de propiedad. La ley prohibía al gobierno que confiscara los depósitos bancarios o que cambiara las reglas y la moneda con que habían sido pactados. Se trataba de una ley superflua desde el punto de vista jurídico; en efecto no agregaba nada que no estuviera ya establecido en el ordenamiento argentino. Para un observador atento, la sanción de esta ley “innecesaria” era una luz de advertencia sobre el peligro que corrían los depósitos. Efectivamente, la fuga de depósitos se mantuvo invariable. Los pocos que confiaron en la palabra del gobierno y creyeron que una ley era suficiente en Argentina para proteger los depósitos fueron las víctimas del propio gobierno que contradijo la ley por un decreto de necesidad y urgencia tres meses después, cuando se instauró el “corralito”.

El descontento social era cada vez más notable y era el resultado de una prolongada crisis económica -que se acentuaba irremediablemente- y de la percepción de la incapacidad del presidente De la Rúa y de su gobierno para hacer frente al desempleo y pobreza crecientes. El momentáneo entusiasmo que había representado el nombramiento de Cavallo al frente del Ministerio de Economía se esfumó rápidamente. El “riesgo país” había superado ya desde hacía meses los 1000 puntos y en la semana previa a la elección llegó a los 1800 puntos, casi el más alto del mundo, para aquel momento. El semanario *The Economist* graficó así la evolución del riesgo país en Argentina.



The Economist, 28 Febrero 02

En ese contexto se celebraron las elecciones legislativas. Los resultados de aquella elección fueron desastrosos para el gobierno que perdió a nivel nacional más de la mitad de los votos que había obtenido 2 años antes en la elección presidencial. En 2001 se renovó no sólo la mitad de las bancas de la Cámara de Diputados, sino la totalidad del Senado de la Nación. El gobierno quedó como segunda minoría en ambas Cámaras.

Elección a Diputados Nacionales 2001 Totales Nacionales

Partido o alianza	Votos afirmativos	% sobre votos afirmativos
Alianza - UCR- FrePaSo	3.290.536	23,03%
Justicialismo	5.181.114	36,26%
Otros	5.818.458	40,71%
Total votos afirmativos	14.290.108	100%

Fuente: Dirección Nacional Electoral

Elección a Senadores Nacionales 2001
Totales Nacionales

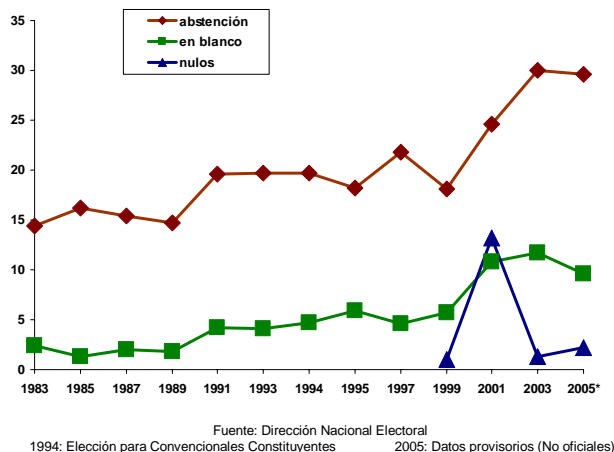
Partido o alianza	Votos afirmativos	% sobre votos afirmativos
Alianza - UCR- FrePaSo	3.459.113	23,77%
Justicialismo	5.295.082	36,39%
Otros	5.796.471	39,84%
Total votos afirmativos	14.550.666	100%

Fuente: Dirección Nacional Electoral

La elección de 2001 se caracterizó por el llamado “voto bronca”, a través del cual una buena parte de la ciudadanía manifestó su enojo con la clase política, en general, y con el gobierno en particular. Durante la campaña electoral, los medios de prensa y algunas organizaciones ciudadanas convocaron a la abstención, al voto en blanco o a la anulación del voto. Algunas incluso convocaban a los ciudadanos a marchas organizadas que los llevaran a 501 km de la ciudad donde debían votar (la ley exceptúa de la obligación de votar a quienes se encuentren a más de 500 km. del lugar de votación).

El llamado “voto bronca” fue un ganador nato en las elecciones. Sumando los electores que se abstuvieron de votar y aquellos que votaron en blanco o anularon su voto, el 42.67% del electorado habilitado para votar manifestó su repudio no sólo al gobierno, sino al resto de las fuerzas políticas. Esta conducta electoral era una manifestación contundente de la crisis de la representación y contribuyó, sin duda, a disminuir la legitimidad de los electos.

Elecciones para Diputados Nacionales 1983-2005
Porcentaje de votos en blanco, nulos y abstención
Totales nacionales



Como resultado de las elecciones, la Alianza quedó en minoría en ambas Cámaras del Congreso. A pesar de la derrota y en clara señal de su incapacidad de reacción, fuentes cercanas a la presidencia interpretaron el mensaje de las urnas como un revés para la clase política que había competido en la elección, pero no así para el presidente De la Rúa “que no fue candidato a nada en la elección”.

**Cámara de Diputados de la Nación
(10 diciembre 01 - 10 diciembre 2003)**

Bloque	Número de bancas	Porcentaje
Alianza - UCR- FrePaSo	97	37,74 %
Part. Justicialista	117	45,52 %
Partidos provinciales	20	7,78 %
ARI	8	3,12 %
Acción por la República	8	3,12 %
Otros	7	2,72 %
Total de bancas	257	100%

Fuente: Cámara de Diputados de la Nación

**Cámara de Senadores de la Nación
(10 diciembre 01 - 10 diciembre 2003)**

Bloque	Número de bancas	Porcentaje
Alianza - UCR- FrePaSo	26	36,1%
Justicialista	39	54,2%
Mov.Pop.Neuquino	2	2,8%
ARI	1	1,4%
Otros provinciales	4	5,5%
Total de bancas	72	100%

Fuente: Senado de la Nación

V. Diciembre de 2001. ¡Qué se vayan todos!

Después de la derrota electoral, la credibilidad del gobierno prácticamente había desaparecido. La situación económica se deterioraba día a día. Durante la última semana de Noviembre, más de mil millones de Dólares fueron sacados de los bancos por los ahorristas.

En esa situación, algunos bancos comunicaron al gobierno que no resistirían la corrida. El gobierno decretó una medida conocida como el "Corralito" que restringía la posibilidad de sacar de las cuentas bancarias dinero en efectivo por encima de los \$ 250 semanales (y un tope de \$ 1000 al mes). Se podía disponer de los fondos a través de transferencia bancaria, de tarjetas de débito o de cheques, lo cual era una complicación para las empresas y para una buena parte de los ciudadanos, muchos de los cuales ni siquiera tenían una cuenta bancaria, pero les pagarían su sueldo con cheques que no podrían cobrar. La decisión generó la inmediata reacción en contra de la sociedad que percibió la medida -que apuntaba en parte a evitar el drenaje de fondos- como una confiscación.

A pesar de la vigencia de la *Ley de Convertibilidad*, a principios de diciembre, el Dólar cotizaba en las Casas de Cambio por encima de la paridad de convertibilidad (1 Peso = 1 U\$). En los primeros días de ese mes, los organismos internacionales de crédito abandonaron al gobierno a su suerte. El FMI suspendió un desembolso y el BID y el Banco Mundial congelaron los créditos. Un intento del gobierno de aplicar un nuevo ajuste, particularmente en la finanzas provinciales fue rechazado de plano por la oposición. El 13 de diciembre se convocó un paro general que tuvo no sólo el acatamiento de los sectores obreros, sino también de buena parte del comercio.

La tensión crecía, comenzaron los saqueos y desmanes en varias provincias y sobretodo en el conurbano bonaerense que rodea a la Capital Federal. Algunos sostienen -entre ellos el ex presidente De la Rúa- que estos desmanes fueron promovidos por el Justicialismo de la Provincia de Buenos Aires, como una forma de desestabilizar a un gobierno que no mostraba la menor capacidad de reacción.

El 19 de diciembre, el Presidente De la Rúa se dirigió a la ciudadanía por la cadena nacional pero, en lugar de anunciar la renuncia del Ministro Cavallo o alguna otra medida para salir de la crisis económica, o dar marcha atrás con “el corralito”, anunció el establecimiento del Estado de Sitio. Apenas terminó la emisión del discurso, comenzó a sentirse particularmente en los barrios acomodados de la Ciudad, un ruido llamativo. La gente salía de sus casas a golpear cacerolas. La gente comenzó a reunirse en las esquinas y espontáneamente comenzaron a caminar rumbo al centro. *El Cacerolazo* había comenzado. A la madrugada la Plaza de Mayo se había llenado de gente que coreaba una consigna: “¡Qué se vayan todos!”

El día 20 se desarrollaban marchas en la Capital y las fuerzas policiales reprimían duramente a los manifestantes, causando algunos muertos a pocos metros de la Casa Rosada, sede del gobierno. Mientras esto sucedía el gobierno decidió la renuncia del Ministro Cavallo y la iniciación de gestiones con el Justicialismo para lograr conformar un gobierno de unidad nacional. Evidentemente era tarde. No sólo el Justicialismo, sino también importantes sectores del oficialismo, incluidos algunos Senadores del partido Radical, le comunicaron al presidente De la Rúa que su tiempo se había acabado, que la única solución para evitar un peor estallido social era su renuncia.

Al atardecer de aquel día, el Presidente se dirigió otra vez a la sociedad a través de la cadena oficial para dar a conocer su renuncia. Pocos minutos después, la televisión transmitía la partida de De la Rúa desde la terraza de la casa de gobierno y a bordo un helicóptero que lo condujo a la residencia presidencial de Olivos. Se había puesto en marcha el mecanismo de la acefalía, pero el primer convocado a suceder al presidente ya no estaba en su puesto: había renunciado un año antes.

VI. La semana de los 4 presidentes

El presidente provisorio del Senado, el Justicialista Puerta asumió la presidencia de la Nación y convocó a la Asamblea Legislativa que, de acuerdo a lo dispuesto por la ley de acefalía, debía elegir a quien sería presidente hasta completar el mandato de De la Rúa. El Justicialismo, ganador de las elecciones de octubre, mayoría en ambas cámaras del Congreso y a cargo de la mayoría de las provincias, era el actor protagónico del drama.

En el Justicialismo se manifestaron dos posiciones claramente diferenciadas. Un grupo de gobernadores sostenía la idea de nombrar un presidente interino y convocar elecciones para marzo de 2002, incluyendo una modificación del sistema electoral para introducir el sistema de Ley de Lemas. Otro sector proponía la designación de un presidente para completar el mandato. Prevalció la primera de las tesis y el entonces gobernador de San Luis se mostró dispuesto para hacerse cargo del interinato. La Asamblea Legislativa del 22 de diciembre después de arduo debate aceptó la propuesta del Justicialismo. La decisión adoptada era inconstitucional y fue cuestionada ante la Justicia que no alcanzó a pronunciarse ya que 7 días después ya había renunciado Rodríguez Saa y la discusión se planteó nuevamente.

El 23 de diciembre asumió el nuevo presidente. En menos de una semana dejó claro que había asumido para quedarse y que no respetaría el compromiso de convocar a elecciones para marzo, sino que cumpliría la norma constitucional que indicaba que debía completar el mandato del presidente renunciante y gobernar hasta el 10 de diciembre de 2003.

En su brevísimo mandato, Rodríguez Saa declaró el default de la deuda argentina, lo que fue recibido con beneplácito por buena parte de la ciudadanía y por la clase política que, en su mayoría, aplaudió el anuncio del presidente en la Asamblea Legislativa.. Lo que sin embargo demostró ser un error garrafal fue la designación de su gabinete que incluyó a figuras paradigmáticas de la corrupción de los 90, como el ex intendente de Buenos Aires, Carlos Grosso, o el ex gobernador de Santa Fe, José Vernet. La ciudadanía de la Capital había derrocado un presidente tan solo una semana atrás y se lanzó nuevamente a las calles el 28 de diciembre con la consigna “¡Qué se vayan todos!”. Un grupo de manifestantes tomó por asalto el Congreso de la Nación -cuya puerta principal se abrió llamativamente desde adentro-, causando desmanes y destrozos.

Los gobernadores justicialistas que se consideraban “presidenciables” y que aspiraban a competir en la elección de marzo le retiraron su apoyo al Rodríguez Saa quien, luego de una fracasada convocatoria a los gobernadores, le comunicó al Senador Puerta que tendría que hacerse cargo nuevamente de la presidencia interina. Puerta renunció.

El presidente Rodríguez Saa viajó a su provincia y desde allí a la noche del 30 de diciembre anunció por cadena oficial su renuncia al cargo de Presidente. Asumió entonces interinamente el presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, Eduardo Camaño, un justicialista ligado a Duhalde. En el Justicialismo prevaleció entonces la tesis de nombrar un presidente para completar el mandato presidencial hasta diciembre de 2003. Eduardo Duhalde que había perdido las elecciones frente a De la Rúa y había sido electo Senador nacional por Buenos Aires en octubre de 2001 era la persona elegida para hacerse cargo de la responsabilidad. El mismo 31 de diciembre, mantuvo contactos con numerosos líderes políticos, sindicales y empresariales que le manifestaron su apoyo; también lo hicieron los líderes bonaerenses del radicalismo y la dirigencia del FrePaSo

(que formaban parte de la Alianza que había llevado al gobierno a De la Rúa). Duhalde anunció que se haría cargo del gobierno y que no se presentaría como candidato en las elecciones de 2003.

La Asamblea Legislativa se reunió nuevamente el 1º de Enero de 2002 y luego de un largo debate, con una mayoría de 262 a favor, 21 en contra y 18 abstenciones, designó a Duhalde presidente de la Nación.

VII. 2002-2003. De Duhalde a Kirchner

El presidente Duhalde puso en marcha una serie de medidas económicas de emergencia que incluyeron la pesificación de los depósitos y de los créditos. El abandono formal de la convertibilidad y la fijación de un nuevo sistema de cambio con la consiguiente devaluación. Finalmente se mantuvo, aunque con modificaciones, la limitación en cuenta a la disposición de los fondos depositados en los bancos.

La política económica apuntaba a la aplicación de un modelo productivo que reactivara la industria nacional y favoreciera las exportaciones. La Unión Industrial Argentina acompañó la acción de gobierno e incluso su presidente fue designado ministro en el gabinete de Duhalde.

Para llevar adelante estas políticas Duhalde contó con el irrestricto apoyo del Justicialismo en el Congreso que tenía mayoría en ambas Cámaras y no sólo aprobó las iniciativas del Ejecutivo, sino que le delegó un cúmulo importantísimo de facultades, lo que acentuó también en este período el fenómeno del decisionismo presidencial.

Desde el punto de vista político, el presidente Duhalde se manifestó a favor de una Reforma Política, en consonancia con el reclamo de la ciudadanía, la prensa y las ONGs. Impulsó la creación del Diálogo Argentino, un espacio de debate que además de analizar propuestas concretas de reforma, sirvió (y visto a la distancia ésta fue su gran contribución a la salida de la crisis) como un ámbito de consenso en el que convergieron políticos, empresarios, representantes de la Iglesia Católica y los demás cultos, ONGs y ciudadanos comunes para discutir los cambios necesarios. Aunque muy pocas de las reformas se concretaron, el Diálogo Argentino permitió canalizar inquietudes y encausar una parte de la protesta social.

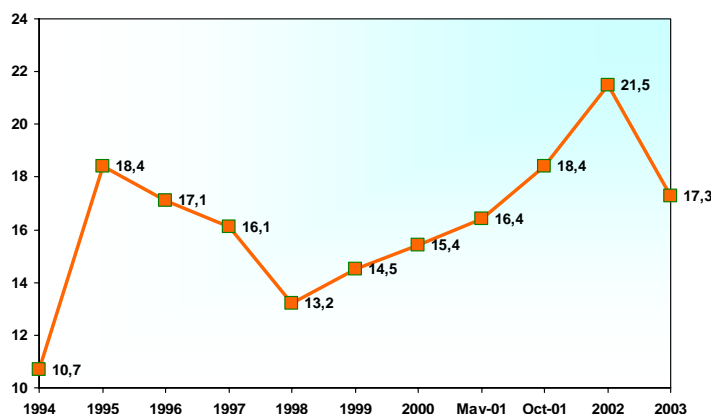
Con una tasa de desempleo del 25%, el 39,7% de la población en niveles de pobreza y 14,3 % en niveles de indigencia, era esperable que la protesta social continuara. La clase media fue paulatinamente dejando las calles para sólo acudir sistemáticamente a manifestar en contra de las entidades bancarias, donde todavía estaban retenidos sus ahorros, ahora pesificados y devaluados. La protesta social de los sectores pobres, especialmente de los piqueteros, se

mantuvo firme. Precisamente es la represión contra estas protestas que se cobra dos muertos, a mediados de 2002, lo que determina la decisión de Duhalde de anticipar su renuncia y convocar a elecciones anticipadas.

Argentina: Tasa de Desocupación 1994-2003

(Total de aglomerados urbanos. Mayo de cada año)

Fuente: INDEC



También este proceso tuvo una serie de complicaciones jurídico institucionales, vinculadas con la decisión del presidente de renunciar antes de concluir su período de gobierno, lo que en realidad no habilitaba la realización de elecciones, sino que suponía la aplicación de la ley de acefalía y la designación de un presidente para cumplir el mandato. Para corregir las impropiedades jurídicas se modificó incluso la ley de acefalía y se autorizó al ex presidente Menem a competir en las futuras elecciones, aun cuando no había concluido el período de un mandato presidencial completo que la Constitución impone como condición para que un presidente que ha gobernado dos períodos consecutivos se presente a la reelección.

Los conflictos internos del Justicialismo hicieron que el propio presidente Duhalde suspendiera la aplicación de la ley de internas simultáneas, abiertas y obligatorias para seleccionar los candidatos. La percepción era coincidente en que, si se hacían internas en el Justicialismo, el ex presidente Menem ganaba. Por lo cual el Justicialismo ideó un mecanismo, luego ratificado por la Justicia Electoral, que le permitió presentarse a la elección con 3 fórmulas de candidatos. Se presentaron así, bajo el rótulo de frentes o alianzas creadas ad hoc, Néstor Kirchner, el candidato apoyado por Duhalde; el ex presidente Carlos Menem y el también ex presidente Adolfo Rodríguez Saa.

Finalmente, el 27 de abril de 2003 se realizó la primera vuelta de la elección presidencial, quedando Menem en primer lugar y Kirchner en segundo con el 22%

de los votos. El anuncio de Menem de que se retiraba de la competencia impidió la realización de la segunda vuelta, por lo tanto el presidente Kirchner asumió con una legitimación electoral muy lejana a los porcentajes que exige la Constitución⁵

Elección presidencial del 27/4/03

Fórmula Partido o alianza	Votos afirmativos	% sobre votos afirmativos
Menem-Romero Frente por la Lealtad	4.677.213	24,34%
Kirchner-Scioli Frente para la Victoria	4.227.141	21,99%
López Murphy-Gómez Diez Recrear	3.142.848	16,35%
Carrió-Gutiérrez ARI	2.720.143	14,15%
Rodríguez Saa-Posse Frente Movimiento Popular	2.714.760	14,12%

Fuente: Dirección Nacional Electoral

El presidente electo asumió el 25 de mayo y contó con el apoyo incondicional del Justicialismo en ambas Cámaras del Congreso, cuya renovación se concretó recién en diciembre de aquel año. Producida la renovación parlamentaria, el presidente Kirchner siguió contando con una mayoría disciplinada que se manifestó dócil a los pedidos del Poder Ejecutivo y no dudó en cederle facultades legislativas al amparo de la emergencia. El dominio de la mayoría en ambas Cámaras del Congreso no disminuyó el estilo decisionista que ha marcado al sistema presidencial argentino. Por el contrario, el Presidente Kirchner en sus dos primeros años de gobierno ha sido el presidente que más decretos de necesidad y urgencia ha dictado, superando el récord de Menem que instauró el gobierno por decreto en Argentina⁶.

⁵ En primera vuelta la Constitución requiere más del 45% de los votos válidos afirmativos o el 40% de dichos votos y una diferencia de 10 puntos porcentuales con relación al segundo candidato más votado.

⁶ Ver nota de **L. Capriata** sobre la investigación de **Ferreira Rubio, D.** y **Goretti, M.** en **La Nación**, Buenos Aires, 13 de junio de 2005.

**Cámara de Diputados de la Nación
(10 diciembre 03 - 10 diciembre 2005)**

Bloque	Número de bancas	Porcentaje
Part. Justicialista	127	49,5%
UCR	44	17,3%
Partidos provinciales	15	5,8%
ARI	12	4,6%
Fuerza Republicana /aliad	12	4,6%
Otros	47	18,2%
Total de bancas	257	100%

Fuente: Cámara de Diputados de la Nación

**Cámara de Senadores de la Nación
(10 diciembre 03 - 10 diciembre 2005)**

Bloque	Número de bancas	Porcentaje
Part. Justicialista	41	56,9%
UCR	15	20,8%
Mov.Pop.Neuquino	2	2,8%
Fuerza Republicana	2	2,8%
Otros	12	16,7%
Total de bancas	72	100%

Fuente: Senado de la Nación

VIII. La reforma política a medio camino

La crisis política de diciembre de 2001 acentuó la brecha que separaba a la ciudadanía de los partidos políticos en Argentina. Se popularizó, por aquellos días, el lema “*¡Qué se vayan todos!*”; los dirigentes políticos eran agredidos en cuanto lugar público frecuentaban. Se agudizó, entonces, el reclamo por una reforma política que había estado siempre en la agenda pública pero que no se había concretado. El presidente Duhalde convocó a diversos sectores sociales, con la colaboración destacada del representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Iglesia Católica, a reunirse en un ámbito de debate pluralista que se denominó, como ya dijimos, Diálogo Argentino: un espacio de encuentro y debate con participación de todos los actores políticos relevantes para discutir los problemas acuciantes de la sociedad ante la crisis.

Una de las mesas del Dialogo Argentino se dedicó expresamente a las propuestas de reforma en el área de las instituciones políticas. La reforma política

reclamada apuntaba en varias direcciones: 1) Disminución del costo de la política; 2) Transparencia en el financiamiento de las campañas; 3) Fortalecimiento, modernización y apertura de los partidos políticos; 4) Reforma del sistema electoral, en especial el reemplazo de lista cerrada y bloqueada conocida como “lista sábana”.

Todas las iniciativas propuestas apuntaban a moralizar la política y restaurar los lazos de la relación de representación entre gobernados y gobernantes. A pesar de los discursos y las promesas, la mayoría de los proyectos nunca pasó de la etapa de análisis en las comisiones del Congreso. Sólo se sancionaron tres leyes que tenían que ver con las reformas políticas reclamadas.

a) Financiamiento de los partidos. La Ley de Financiamiento de los Partidos –Nº 25.600- incluye un completo sistema de financiamiento mixto (público y privado) tanto para el sostenimiento institucional ordinario del partido, como para las campañas electorales.

El debate sobre la conflictiva relación Dinero/Política estuvo presente en la agenda pública argentina, desde mediados de la década del 80 como uno de los temas centrales de la Reforma Política. Recién en 2000, durante el gobierno de la Alianza, el congreso avanzó en el tratamiento de las múltiples iniciativas de ley que se habían presentado para regular el financiamiento de los partidos. El Senado sancionó el proyecto que formaba parte de un paquete de leyes sobre reformas al proceso electoral y lo giró a la Cámara de Diputados que abordaría el tratamiento en un contexto social, económico y político completamente diverso. En efecto, en diciembre de 2001 se produjo la traumática salida del gobierno del Presidente De la Rúa, con la consecuente seguidilla de recambios presidenciales, la profunda crisis de legitimidad de los partidos, la crisis económica con la modificación de la paridad cambiaria, el abandono de la convertibilidad, la pesificación y la retención forzosa de los fondos depositados en los bancos.

En ese marco de crisis profunda de legitimidad de los partidos y de las instituciones políticas en general, el reclamo ciudadano apuntaba en el área el financiamiento de la política en una doble dirección: a) transparencia y control de las finanzas partidarias y b) reducción de los costos de la política.

b) Selección de candidatos. La ley 25.611 estableció la obligatoriedad de elegir a los candidatos a través de un sistema de internas semi-abiertas, de esta forma participarían en la designación de los candidatos no sólo los miembros del partido, sino también aquellos ciudadanos independientes, es decir no afiliados a otros partidos.

La apertura de la selección de candidatos a no miembros de un partido no era nueva en Argentina; desde finales del '80, a instancias de los propios partidos, se había utilizado el mecanismo en algunos distritos e incluso se lo utilizó para

determinar el lugar en la fórmula presidencial de los candidatos por el FrePaSo en 1995.

La ley de internas abiertas fue aprobada en junio de 2002 y debía ser aplicada evidentemente para la selección de las fórmulas presidenciales que competirían al año siguiente. Sin embargo, luego de varias peripecias jurídicas que incluyeron el dictado de algunas normas de dudosa validez, el Presidente Duhalde logró que el Congreso suspendiera la aplicación del sistema para las elecciones de 2003, frustrando una vez más la expectativa popular. A pesar de la proclamada voluntad de transparentar y oxigenar el proceso de selección de candidatos, el Presidente Duhalde no dudó en suspender la aplicación de la ley cuando fue consciente de que el ex presidente Menem podía ganar la interna abierta y quedar consagrado como el candidato presidencial del Partido Justicialista. Así, una vez más en la historia argentina, el Justicialismo manipulaba las instituciones y las reglas jurídicas aplicables al proceso electoral en virtud de la conveniencia del líder de turno. Para evitar la confrontación interna, el Justicialismo se presentó a la elección de mayo de 2003 con tres fórmulas presidenciales, que juntas obtuvieron el 60,8% del total de votos válidos afirmativos (Resultaron: 1º Menem con 24.45% de votos; 2º Kirchner, con el 22.24% y Rodríguez Saa quedó en 4º lugar con el 14,11% de los votos).

c) Las campañas electorales En la ley de financiamiento de los partidos se establecieron además límites a los gastos de campaña. Como parte del paquete de reforma política, se incluyeron en el Código Electoral normas que limitan la duración de las campañas, el tiempo en que se puede hacer publicidad proselitista en televisión y se restringió también la posibilidad de utilizar la publicidad oficial con fines proselitistas.

Los resultados de la aplicación de estas reglas al juego político no han logrado, por lo menos hasta el presente, sanear los vicios que determinaron la pérdida de confianza de la ciudadanía en sus dirigentes. La elección de 2005 para renovación de cargos legislativos mostró que la mayoría de los partidos no realizó internas abiertas, sino que presentó listas únicas. El Justicialismo, en el distrito más importante del país, prefirió la ruptura antes que la realización de las internas. Concurrió a la elección con dos listas de candidatos para el Senado y la Cámara de Diputados, una con el rótulo del Partido Justicialista encabezada por la esposa de Duhalde y otra bajo el rótulo del Frente para la Victoria encabezada por la esposa del Presidente Kirchner.

En cuanto a las reglas que se aplican a las campañas, se cumplió el término para la emisión de publicidad en los medios televisivos, pero no se respetó el límite general de la duración de las campañas y el gobierno con gran cuidado en lo formal hizo campaña proselitista hasta el último día de campaña

En lo referido al financiamiento de la campaña electoral, aunque todavía cabe esperar los reportes finales, la transparencia no fue la regla de conducta de

los partidos, muchos de los cuales presentaron balances previos que no generaban ninguna credibilidad⁷.

Esto no es extraño en la sociedad argentina en la cual el valor de las leyes y las normas en general es bastante relativo. En un contexto de falta de respeto a la ley, recurrir sólo a la sanción de leyes para solucionar los problemas es por lo menos un pecado de ingenuidad⁸.

IX. Actores, instituciones, gobernabilidad

Argentina había enfrentado numerosas crisis políticas en su historia. Entre 1930 y 1983, se produjeron 6 golpes de Estado, frente a situaciones de menor gravedad que las que hemos relatado. Varios factores contribuyeron para que la de 2001 fuera una crisis de gobernabilidad y no una ruptura del orden democrático.

Un factor determinante para evitar la ruptura del proceso constitucional en 2001 fue el compromiso democrático de todos los actores políticos -incluidas las Fuerzas Armadas- y la flexibilidad que demostraron particularmente las fuerzas parlamentarias para encontrar soluciones y crear cauces institucionales para conducir el proceso político, aún a través de instrumentos y procesos de dudosa constitucionalidad.

Una de las causas de la crisis, más allá de las desacertadas medidas en materia de política económica, fue el debilitamiento de la autoridad presidencial. El estilo dubitativo de De la Rúa, su falta de liderazgo y sus escasas dotes de administrador fueron mellando paulatinamente la imagen del presidente y sus niveles de popularidad.

Más allá de las características personales de De la Rúa, hubo dos elementos que contribuyeron a debilitar la autoridad presidencial: la falta de apoyo del partido del presidente -la UCR- y la ruptura de la alianza con el FrePaso, particularmente desde la renuncia del Vicepresidente Álvarez. La idea de un gobierno de coalición al estilo de la Concertación chilena demostró ser nada más que una expresión de deseos. Desde el comienzo de la gestión de la Alianza se advirtió que lo único que verdaderamente unía a sus integrantes era su vocación antimenemista y su voluntad de lograr un éxito electoral. No había, sin embargo, un compromiso sustancial y efectivo sobre políticas públicas y sobre la forma de ejercer el gobierno en conjunto. Por su parte, De la Rúa representaba al sector más conservador del radicalismo y no contaba con la simpatía de buena parte de

⁷ Para obtener más información sobre la rendición de cuentas de los partidos, ver la página de **Poder Ciudadano**: www.poderciudadano.org

⁸ Sobre el particular, ver: **Nino, C.: *Un país al margen de la ley***, Emecé, Bs. As., 1992.

los dirigentes partidarios, particularmente el sector encabezado por el ex presidente Alfonsín.

La reforma constitucional de 1994 introdujo dos herramientas como factor para evitar la debilidad presidencial: la legitimidad electoral reforzada a través del ballottage y las herramientas del gobierno por decreto para evitar el bloqueo parlamentario. De la Rúa gozó de la legitimidad de origen pero quedó claro que los votos no son suficientes y que la legitimidad de ejercicio es fundamental para sostener la gobernabilidad. En cuanto al bloqueo parlamentario que puede surgir de un gobierno dividido, con una mayoría en el Ejecutivo y otra en el Congreso, si bien generó la necesidad de negociaciones y construcción de consenso, no implicó un obstáculo para la política presidencial; en efecto el congreso no sólo votó las iniciativas del Ejecutivo, sino que accedió a otorgarle una amplísima delegación de facultades legislativas, a lo que el presidente sumó el uso reiterado de los decretos de necesidad y urgencia.

Una figura que pudo haberse aprovechado para evitar la crisis, frente a la debacle electoral de octubre de 2001, es la del Jefe de Gabinete de Ministros, introducida en la Constitución en 1994. La propuesta del presidente en este sentido llegó tarde, apenas horas antes de su renuncia, cuando la violencia ya había estallado en las calles y él ya no tenía ningún capital político para sostenerla. Para utilizar la figura del Jefe de Gabinete habría que haberle otorgado un cúmulo de facultades que concentrara en él el gobierno y lograr un acuerdo con el Justicialismo, que tenía mayoría en el congreso, para que nominara un Jefe de Gabinete y lo sostuviera con la confianza parlamentaria.

Entre los factores que contribuyeron a una salida de la crisis sin ruptura democrática hay que destacar el compromiso democrático de la sociedad y de las fuerzas políticas y también la flexibilidad con que encararon la construcción de los cauces institucionales que permitieran la continuidad de la democracia.

La capacidad del partido Justicialista para asociarse en la empresa de gobierno y sostener a su líder circunstancial, postergando los conflictos internos hasta el momento electoral, fortaleció la figura presidencial de Duhalde y le permitió poner en marcha las políticas públicas que creyó convenientes.

Otro elemento importante fue la creación de un ámbito de debate amplio e inclusivo como el del Diálogo Argentino que contribuyó a disminuir la presión antipolítica y ofrecer un cauce de expresión respetado por muchos de los sectores sociales: la Iglesia Católica y el resto de los cultos, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y muchos ciudadanos independientes. El Diálogo Argentino fue presentado por las autoridades como el espacio para consensuar las reformas políticas que se debían poner en marcha. Sólo una mínima parte de las reformas propuestas se concretaron, luego, en iniciativas, políticas públicas, o leyes. Sin embargo, visto a la distancia el Diálogo Argentino cumplió un papel importante en el momento más álgido de las protestas y sirvió como instrumento para descomprimir la situación.

A cuatro años del “¡Qué se vayan todos!”, Argentina ha recuperado la normalidad institucional. El presidente Kirchner, elegido en 2003 con el 22% de los votos, logró en la reciente elección parlamentaria (octubre de 2005) una suerte de relegitimación electoral a través del contundente triunfo de sus candidatos en la mayoría de los distritos del país. “Se quedaron todos”. No se cambiaron las reglas fundamentales del juego político, particularmente el sistema electoral. Los partidos políticos siguen siendo los actores políticos con menos prestigio social. De los dos partidos tradicionales, uno -la UCR- conserva el lugar de segunda fuerza en el Congreso, pero ha visto reducido su caudal electoral hasta casi desaparecer en algunos distritos; el Justicialismo, a su vez, busca reacomodarse luego del enfrentamiento entre el presidente Kirchner con su Frente para la Victoria y el ex presidente Duhalde. La oposición está fragmentada y dispersa con algunos partidos que buscan consolidarse como el Movimiento PRO de Macri y López Murphy y el ARI de Carrió. Es difícil prever qué pasará en el futuro institucional, una cosa parece segura: la democracia goza de buena salud en un país de demócratas insatisfechos.

Bibliografía

- * Calvo, E. & Escolar, M: **La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral**, Prometeo, Bs. As., 2005
- * Cheresky, I . & Blanquer, J (comp): **De la ilusión reformista al descontento ciudadano**, Homosapiens, Bs. As., 2003
- * Cheresky, I . & Blanquer, J (comp): **¿Qué cambió en la política argentina?**, Homosapiens, Bs. As., 2004
- * Lamberto, O.: **Los cien peores días. El fin de la convertibilidad**, Ed. Biblos, Bs. As., 2003
- * López, A.: **La devaluación. Efectos sociales persistentes tras la salida de la convertibilidad**, Ed. Libros de eQuis, Bs. As., 2005
- * Novaro, M. (comp.): **El Derrumbe Político En el ocaso de la convertibilidad**, Grupo Norma, Bs.As., 2002.
- * Quiroga, H.: **La Argentina en Emergencia Permanente**, Edhasa, Bs. As, 2005.
- * Silleta, A.: **Salir del Infierno. Estrategia de un piloto de tormenta**, Ed. Biblos, Bs. As., 2005.