

Gobernabilidad, poder y oposición en la transición democrática argentina

César Tcach

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA,
ARGENTINA

Análisis del periodo transicional, de las relaciones entre personajes del viejo y del nuevo régimen y entre poderes; se aborda principalmente el cambio de conductas en cuanto a cooperación partidista contra el sistema militar. Se presentan evidencias sobre el fortalecimiento del poder civil y de los partidos en un escenario político renovado a partir de la última dictadura militar.

Este trabajo ofrece una reconstrucción de la transición democrática argentina, desde una perspectiva de análisis que centra su atención en cuatro dimensiones principales. La primera es la dinámica interpartidaria en el ámbito parlamentario. En este aspecto se pasa revista a las diversas hipótesis y se propone una interpretación integradora. Una segunda dimensión se refiere a la interacción entre viejos y nuevos actores. En este sentido adquiere especial interés el análisis de las rebeliones militares y el surgimiento de partidos de matriz militar: resistencia e integración cons-

tituyen las dos caras de esta dimensión del análisis.

Una tercera línea de análisis tiene como escenario las relaciones de cooperación y conflicto entre el poder ejecutivo y el Congreso Nacional, aspecto íntimamente vinculado a dos de las cuestiones claves de la transición: gobernabilidad y presidencialismo.

Un cuarto ámbito de preocupaciones se asoció al papel desempeñado por el poder judicial en relación con el poder político. Finalmente se estudian los aspectos más relevantes de la reforma constitucional de 1994 llevada a cabo en la administración de Me-

nem. El análisis pone de manifiesto, a contragusto de las interpretaciones coyunturalistas, la primacía de una relación de continuidad con las propuestas reformistas generadas durante el periodo de Raúl Alfonsín.

EN TORNO AL FORMATO DEL SISTEMA DE PARTIDOS

El análisis de la dinámica interpartidaria en el parlamento contempla dos dimensiones centrales: las relaciones entre los bloques legislativos y entre éstos y el poder ejecutivo. El primer aspecto se relaciona estrechamente con el tipo de competencia interpartidaria –centrípeta o centrífuga–, el segundo con el clivaje presidencialismo-parlamentarismo. El examen de ambas dimensiones supone considerar, previamente, el formato del sistema de partidos, en la medida que incide tanto sobre el carácter de la competencia como sobre las modalidades del proceso de toma de decisiones.

Desde el punto de vista del formato del sistema de partidos, en el cono sur de América Latina los dos casos polares están representados por Argentina y Brasil. En las elecciones brasileñas de 1989, el victorioso PRN (Partido de Reconstrucción Nacional) obtuvo 30% de los votos en la primera vuelta y 53% en la segunda vuelta, pero su representación parlamentaria apenas alcanzó 8% de los representantes en la Cámara baja. En los comicios presidenciales de 1994, el triunfante PSDB (Partido de la Socialdemocracia Brasileña) contó con 54% de los votos, pe-

ro en el nivel legislativo sólo alcanzó 12% de los escaños en la Cámara de Diputados. Es decir, *los partidos políticos más importantes en la elección presidencial son poco importantes en el nivel legislativo, mientras que los partidos con más fuerza en el parlamento son débiles a la hora de la decisión presidencial*: el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño) obtuvo 53% de los representantes en la Cámara baja en 1986 y casi 21% en 1994, sin embargo, en los comicios presidenciales de 1989 y 1994 logró sólo alrededor de 4% de los sufragios.¹ Este fenómeno de no correspondencia o diferencia entre los niveles ejecutivo y legislativo es el resultado de un formato de alta fragmentación que es estimulado por las características del sistema electoral, mayoritario para la elección del poder ejecutivo pero de representación proporcional con lista desbloqueada en la elección legislativa.

En el caso argentino, por el contrario, lo que se observa es un alto grado de correspondencia entre los niveles ejecutivo y legislativo.

Se puede afirmar, tendencialmente, que el proceso de formación e instalación de decisiones políticas es mucho más tormentoso en los formatos de alta fragmentación y diferencia ejecutivo-legislativo en virtud de la pluralidad de vértices existentes en este último nivel. Desde esta perspectiva, la construcción de consensos sería relativamente más simple en Argentina, caracterizada por su baja fragmentación partidaria y alta correspondencia en los niveles ejecutivo y parlamentario.

¹ Zelaznik, "Partidos", 1998, pp. 301-302.

Cuadro 1

<i>Elecciones presidenciales</i>		
	<i>PJ</i>	<i>UCR</i>
1983	40%	51%
1989	49%	37%
1995	49%	17%

<i>Representantes en C. Diputados</i>		
	<i>PJ</i>	<i>UCR</i>
1983	43%	50%
1989	47%	35%
1995	52%	26%

Fuente: Zelaznik, "Partidos", 1998. Los porcentajes están redondeados a enteros.

COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN EL PARLAMENTO ARGENTINO

Pese a su progresiva disminución, el índice de concentración bipartidista (ICB) es alto.

Durante los primeros cuatro años de la transición democrática (1983-1987), la UCR contó con una exigua mayoría en la Cámara de Diputados de la nación (50.8%), no así en el Senado, donde el PJ conservó la mayoría a lo largo de todo el periodo.² La presencia justicialista en la Cámara de Diputados osciló en torno a 40% del total de parlamentarios. El significado político de esta correlación de fuerzas debe asociarse con las normas que definen el

² El mecanismo de elección de los senadores nacionales es indirecto. Son elegidos por las legislaturas provinciales. Cabe recordar que el peronismo ganó la mayoría de las gubernaciones en 1983.

diseño institucional. Éstas conceden iguales poderes a ambas cámaras, otorgan facultades para vetar leyes o iniciar proyectos en cualquiera de ellas, y estipulan un quórum de mayoría absoluta para la apertura de las sesiones legislativas. La combinación de un marco normativo inspirado en los principios republicanos de división y control de los poderes con una correlación de fuerzas equilibrada en el Congreso Nacional, puso en el primer plano de la agenda política la construcción de fórmulas de consenso que permitiesen evitar el bloqueo recíproco y la parálisis legislativa.

Ana María Mustapic y Mateo Goretti analizaron las fórmulas de compromiso y de oposición entre los partidos a partir de una minuciosa revisión de los 1 062 dictámenes elaborados por las comisiones parlamentarias de ambas cámaras entre 1983-1989. En su estudio distinguen:

1. Fórmulas de cooperación. Ambos partidos apoyan un único dictamen.
2. Fórmulas de oposición activa. Hay dictámenes distintos o disenso expreso.
3. Fórmulas de oposición pasiva. Uno de los partidos se inhibe o se abstiene de intervenir.
4. Fórmulas mixtas. En este caso las divisiones son transversales en virtud de la heterogeneidad interna en cada uno de los bloques.

La investigación Mustapic-Goretti demuestra que 89.2% de los dictámenes fueron aprobados a través de la fórmula cooperativa.³ Más aún, revela

³ Mustapic y Goretti, *Gobierno*, 1991, p. 9.

Cuadro 2. Diputados nacionales. Porcentajes electorales (1998-1995)

	UCR	PJ	ICB (UCR+PJ)
1983	48	38	86
1985	43	34	77
1987	37	41	78
1989	29	45	74
1991	27	39	66
1993	30	42	72
1995	22	43	65

Observaciones: Excluyo por su especificidad la elección de convenciones constituyentes de 1994. En las elecciones legislativas de 1997, la formación de una alianza entre la UCR y los sectores de centro-izquierda agrupados en el FREPASO (Frente País Solidario) torna poco pertinente la aplicación del ICB.

Fuente: Malamud, 1997. Los porcentajes están redondeados a enteros.

que la cooperación aumentó en la fase de mayor descalabro del gobierno radical, entre 1988-1989: 97% de los dictámenes en el Senado y 90% de los generados en la Cámara baja.

Idéntica tendencia se registró en la votación de leyes en el recinto legislativo. Sobre 645 leyes analizadas, 74.1% fueron sancionadas por unanimidad.⁴ Cabe añadir que en una perspectiva histórica comparada, el porcentaje de leyes sancionadas a partir de iniciativas del poder ejecutivo fue alta durante el periodo de Raúl Alfonsín. El cuadro 3 permite verificar esta afirmación.

Como puede apreciarse, la actuación de Alfonsín sólo es comparable a la de Perón. Empero, entre 1946-1955 Perón contó con mayoría en ambas cámaras, mientras que Alfonsín sólo tuvo mayoría en la Cámara de Diputados durante un breve lapso.

⁴ *Ibid.*, pp. 10 y 14.

A tenor de lo expuesto, el lector podría imaginarse un escenario quizá excesivamente civilizado, marcado por el consenso y el compromiso recíproco. Esta percepción se corresponde, de modo parcial, con algo que señalá-bamos en nuestra anterior investigación para el Instituto Mora: el agotamiento de tendencias históricas de larga duración, una de las cuales era la oposición desleal de los opositores al oficialismo de turno. Pero detrás de los números y los porcentajes, caben otras lecturas que permiten relativizar los niveles de compromiso alcanzados.

Una primera clave la proporciona la propia interpretación Mustapic-Gorretti:

en un contexto en el que gobierno y oposición tienen una capacidad de veto mutuo y en el que no existe entre ellos un acuerdo sobre política, sólo pueden ser aprobadas aquellas leyes que unáni-



memente acuerden ambas fuerzas políticas.

Como corolario, la regla de unanimidad gobierna la producción legislativa, y por consiguiente, aquellas iniciativas que no se ajustaron a esta exigencia quedaron fuera de la agenda parlamentaria.⁵

Una segunda clave, aportada por Mario Maurich y Gabriela Liendo, pone el acento en la calidad de los temas objeto de disenso: de los 284 proyec-

tos de ley enviados por el poder ejecutivo nacional al Congreso que no tuvieron sanción legislativa, los referidos a impuestos y política fiscal, organismos públicos y presupuestos, ocuparon un lugar central. "No tomar en cuenta estos datos conduce a sobreestimar la capacidad de acuerdo entre los partidos políticos en el Congreso y su relación con el poder ejecutivo."⁶

En idéntico sentido, Liliana de Riz y Catalina Smulovitz, advirtieron que el compromiso en torno a temas críticos fue difícil: el PJ se negó a avalar las pro-

⁵ Mustapic y Goretti, *Gobierno*, 1991, pp. 30-31.

⁶ Maurich y Liendo, *Argentina*, 1995, p. 7.

Cuadro 3. Periodo presidencial. Leyes sancionadas.
Proyectos del PEN

Perón 1946-1952	714	398	(55.7)
Perón 1952-1955	311	188	(60.5)
Frondizi 1958-1961	1 097	231	(21.1)
Illia 1963-1966	392	129	(32.9)
Cámpora-Lastiri-Perón- Isabel Perón 1973-1976	748	242	(32.3)
Alfonsín	645	384	(59.6)

Las cantidades que están entre paréntesis corresponden al porcentaje.

Fuentes: Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación; J. Artigues, "Iniciativa legislativa del poder ejecutivo (1932-1989)", *Revista de Derecho Parlamentario*, núm. 4, 1993, Buenos Aires.

puestas de reforma económica enviadas al parlamento y bloqueó políticas necesarias para afrontar las crisis inflacionarias.⁷

Esta situación se agudizó después del triunfo de Menem sobre Cañero en las elecciones internas de julio de 1988.

Los contenidos políticos excluidos de la arena legislativa se canalizaron a través de dos vías. Medidas excepcionales dictadas por el poder ejecutivo y el referéndum no vinculante usado en oportunidad del conflicto con Chile a raíz del tema del Beagle.

Entre las medidas del ejecutivo cabe destacar el plan de estabilización económica (conocido como Plan Austral) que cambió la moneda de curso legal, y el decreto 1696/1984 de normalización sindical. En este punto es necesario subrayar que el proyecto de ley enviado por el presidente al parlamento fue bloqueado por la oposición peronista.

Una tercera clave se vincula con la valoración del compromiso interpartidario en los procesos de toma de decisiones, es decir, a su alcance y eficacia en un sistema político cuyos principales signos de identidad fueron la primacía de la mediación corporativa y el presidencialismo. Esta cuestión contiene dos aspectos. Por una parte, permite entender por qué "la presidencia o el Ministerio de Economía fueron los espacios donde se concentraron y ejercieron las presiones a fin de obtener logros microsectoriales".⁸ El alto perfil de Alfonsín, gran monopolizador y articulador de iniciativas políticas, estimuló aún más esta propensión. Pero Alfonsín distó de moverse entre los grupos de interés como el pez en el agua. En este segundo aspecto, resulta operativa la noción de gobernabilidad, despojada de las connotaciones ideológicas derivadas de su origen en las teorías conservadoras de la crisis del Estado de Bienestar.⁹

⁷ De Riz y Smulovitz, "Instituciones", 1991, pp. 138-148.

⁸ *Ibid.*, p. 145.

⁹ Offe, *Contradicciones*, 1990, pp. 153-155.

Cuadro 4. La UCR en el Congreso Nacional

1983-86/87	51% de los diputados y 40% de los senadores
1986/87-89	46% de los diputados y 37% de los senadores

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación.

De acuerdo con Eugenio Kvaternik,

la gobernabilidad implica una fusión, un acuerdo o simbiosis entre ciertas políticas y coaliciones; un escenario de ingobernabilidad es un escenario en el cual no hay un engarce entre políticas y coaliciones dispuestas a apoyarlas.¹⁰

Desde esta perspectiva, el periodo radical 1983-1989, se caracterizó por el divorcio entre políticas y coaliciones. Las alianzas de Alfonsín con grupos empresariales o sindicales fueron frágiles. Es útil recordar que tras el fracaso del Plan Austral, cuando Alfonsín acordó con el sindicalismo peronista la incorporación de uno de sus dirigentes (Alderete) a la titularidad del Ministerio de Trabajo, la experiencia concluyó con un abrupto traspié, que puso nuevamente al desnudo el escaso potencial coalicional de la UCR en relación con los sectores sociales organizados.

Una cuarta clave es la contrapartida de la anterior. El peronismo contó con una fuerte imbricación en el sector sindical, circunstancia que favoreció su capacidad de presión social (poten-

cial de chantaje en términos de Sartori) al margen de la arena parlamentaria. Más aún, el Partido Justicialista apoyó las catorce huelgas generales de la CGT contra el gobierno de Alfonsín.

Una quinta clave reside en la política de super-oferta ejercida por el peronismo entre 1983-1989. Desde el desconocimiento o la moratoria de la deuda externa –reclamada por Ubaldini e incluso Manzano– hasta el salarizado y la revolución productiva convertidas en consignas principales del menemismo. La distancia entre la retórica altisonante y los microacuerdos legislativos, entre lo que la oposición decía en público y hacía en privado, era lo suficientemente amplia para obstruir un imaginario de consenso en torno a los grandes temas nacionales.

EL DESENCUENTRO CIVIL-MILITAR EN LA TRANSICIÓN

El 23 de abril de 1983 se dio a conocer el titulado “Documento final de la Junta Militar sobre la guerra contra la subversión y el terrorismo”. Este panfleto, calificado por el diplomático y estudioso estadounidense Hugh Simon como “la única defensa intelectual y política que el gobierno militar pudo construir antes de salir del poder”, reconocía la existencia de personas desaparecidas.¹¹ Explicaba que si en una guerra clásica siempre hay “numerosos desaparecidos”, con mayor razón es comprensible que los haya en una guerra atípica donde el enemigo “no usaba unifor-

¹⁰ Kvaternik, “Partidos”, 1996, p. 24.

¹¹ Simon, *Radicales*, 1997.

me". Ese mismo día, un acta institucional de la Junta Militar aclaró que todas las operaciones fueron realizadas de acuerdo con planes supervisados previamente por los mandos de las fuerzas armadas y el gobierno militar.¹²

Cinco meses después el presidente general Bignone firmó la ley de autoamnistía. Sus fundamentos no eran menos maniqueos que los esbozados en el Documento final. Se identificaba a la subversión con la cobardía y la crueldad, y a las fuerzas armadas con la dignidad del hombre. Reconocía la existencia de errores –“procedimientos que sobrepasaron el marco legal”– pero consideraba necesario amnistiarlos en virtud de las especiales condiciones históricas en que tuvieron lugar.¹³

Frente a esa incómoda herencia, Alfonsín inició su gestión con proyectos de ley que derogaban la ley de autoamnistía, equiparaban el delito de tortura al de homicidio y establecían la imprescriptibilidad y el juicio oral y público a los responsables de intentos golpistas. En vísperas de Navidad, el Congreso aprobó la derogación de la ley de autoamnistía.¹⁴ La iniciativa presidencial se asociaba a objetivos específicos: juzgamiento limitado y autodepuración militar. Ambos objetivos fueron frustrados. La revolución de las denuncias multiplicó los procesos judiciales y las dilaciones interminables de los tribunales castrenses terminaron agotando los plazos concedidos al Consejo Supremo

de las Fuerzas Armadas: los militares se negaron a juzgarse a sí mismos.¹⁵

El 9 de diciembre de 1985 la sentencia del tribunal civil fue leída en audiencia pública y transmitida en directo por radio y televisión a todo el país: el general Videla fue condenado a reclusión perpetua, el almirante Massera a prisión perpetua, el almirante Lambruschini a ocho años de prisión y el brigadier Agosti a cuatro años. Lo más importante, empero, no era lo que aparentemente se cerraba con las condenas sino los espacios para nuevos juicios que se abrían cara al futuro. El fallo explicitó que “los comandantes establecieron secretamente un modo criminal de lucha”, pero advirtió que éstos otorgaron a

los cuadros inferiores de las fuerzas armadas una gran discrecionalidad para privar de libertad a quienes aparecieran vinculados con la subversión, que se los interrogara bajo tormentos y se los sometiese a regímenes inhumanos de vida mientras se los mantenía clandestinamente en cautiverio [...] Se concedió a los cuadros inferiores de las fuerzas armadas una gran libertad para apreciar el destino final de cada víctima, el ingreso al sistema legal, libertad, o simplemente, la eliminación física.¹⁶

Con el fundamento precedente, y a contragusto de la primigenia intención de Alfonsín, la Cámara Federal que condenó a los comandantes resolvió, en el punto 30, ordenar al Consejo Su-

¹² *La Voz del Interior*, 24 de abril de 1983.

¹³ *Clarín*, 24 de septiembre de 1983.

¹⁴ El voto en la C. de Diputados, *Clarín*, 17 de diciembre 1983; en la C. de Senadores, *Clarín*, 23 de diciembre de 1983.

¹⁵ Véase al respecto, Acuña y Smulovitz, *¿Olvídate?*, 1991.

¹⁶ *La Voz del Interior*, 10 de diciembre de 1985.

premo de las Fuerzas Armadas enjuiciar a todos aquellos militares que tuvieron responsabilidades operativas. Esto significaba que la justicia militar debía tomar en cuenta “las denuncias formuladas durante el juicio sumario contra unos 19 320 oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas y de seguridad por graves violaciones a los derechos humanos”.¹⁷

En relación con este tema, Horacio Verbitzky escribió: “El gobierno siempre había concebido sanciones contra diez o a lo sumo 20 militares”, pero

los jueces no estaban atados a esa aritmética, y luego de muchos meses de escuchar durante doce horas diarias los testimonios más alucinantes sobre la vida y la muerte en los campos de concentración, estaban convencidos de que el grupo de los grandes responsables y los ejecutores directos debía determinarse con un criterio estricto pero no sometido a ninguna especulación política ni predeterminado numéricamente.¹⁸

A efectos de contrarrestar las consecuencias de la decisión judicial, en abril de 1986 el gobierno dio instrucciones que ordenaban al fiscal general del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas solicitar absoluciones y sobreseimientos en las causas pendientes. Paralelamente, puso en marcha la ley de prescripción de causas penales a los militares, conocida como ley de Punto Final. Aprobada a regañadientes en la convención nacional de la UCR, fue sancionada por el parlamento en

la Nochebuena de 1986. Pero fue insuficiente: los jueces de las cámaras federales procesaron “en el exiguo lapso de 60 días fijado por el Punto Final a cerca de 300 oficiales”.¹⁹

La aprobación simultánea del Punto Final en Argentina y Uruguay puso de manifiesto la coordinación entre los presidentes Alfonsín y Sanguinetti, y abrió interrogantes —difíciles de verificar documentalmente— sobre la posible influencia de Washington en esa decisión.²⁰ De cualquier modo, la medida adoptada a ambas orillas del río de la Plata se vinculaba por la percepción de sus promotores al imperativo de favorecer la gobernabilidad política.

Oposición en los márgenes del sistema: las rebeliones militares

El 5 de mayo de 1986, el jefe del Estado Mayor del ejército, general Ríos Ereñu, expuso ante 300 oficiales el análisis más lúcido de la situación política realizado desde el campo militar. Por ello conviene a mi argumentación reproducir sus aspectos más destacados:

En 1976 las fuerzas armadas. hicieron promesas a la ciudadanía que no fueron cumplidas porque los objetivos del proceso no se cumplieron, generando un sentimiento de frustración. A esto

¹⁹ *Ibid.*, p. 19.

²⁰ El 13 de junio de 1986, el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos de Estados Unidos, Elliott Abrahms, propuso reverdecir el nexo entre democracia y seguridad. *El Periodista*, núm. 120, 20 de diciembre de 1986, p. 11.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Verbitzky, *Civiles*, 1987, p. 149.

se agregó lo de la guerra perdida en Malvinas y que había concitado el apoyo general. Por tanto, todas esas frustraciones se transformaron en un sentimiento de bronca contra los militares.

Además, hay que tener en claro que la victoria militar contra la subversión no se materializó de igual modo en el campo político. POR LO QUE LA GUERRA CONTRA LA SUBVERSIÓN FUE UNA GUERRA PERDIDA [con mayúsculas en el original].

Así se llega a las elecciones que fueron, para el ejército, una retirada desorganizada sin que se pudiera negociar nada [...]

¿Qué vamos a hacer para mejorar nuestra imagen? Primeramente, todo dentro de la ley. Porque a mí me vienen cada dos por tres con ideas vacías, que no solucionan nada; hacer un golpe ahora es postergar el problema para dentro de diez años, porque un golpe es reprimir y se puede reprimir cualquier cosa menos el pensamiento. Por tanto, el tema hay que resolverlo y con las limitaciones mencionadas. Para ello, entonces, hay que REINSERTARSE EN EL ESQUEMA INSTITUCIONAL [con mayúsculas en el original].²¹

Como puede apreciarse, el acatamiento a la ley y la idea de concesiones a los civiles era inferido de imperativos de orden pragmático: la derrota política de las fuerzas armadas y la inviabilidad de un proyecto de poder militar. El reconocimiento de la derrota cultural de los militares iba acompañado de una ilusión siniestra: “Quedará para el futuro, cuando EL TIEMPO Y EL

ESPACIO LO PERMITAN SI ES QUE PODREMOS REINVIDICAR A NUESTROS COMANDANTES” [con mayúsculas en el original].²²

Ese mismo mes de mayo, una bomba destinada a Alfonsín fue encontrada en su visita al III Cuerpo de Ejército con sede en Córdoba.²³ No explotó pero revelaba la división militar. Ésta hizo eclosión en abril de 1987, cuando en la misma provincia el mayor Barreiro –conocido torturador y antiguo integrante del denominado “Comando Libertadores de América” durante el periodo de Isabel Perón–²⁴ se negó a concurrir a los tribunales y se acuarteló en un regimiento de esa provincia con la complicidad del jefe de esa unidad militar. A continuación, el teniente coronel Aldo Rico –ex combatiente de la guerra de las Malvinas– ocupó la Escuela de Infantería de Campo de Mayo al mando de un centenar de hombres con las caras pintadas (de allí el nombre de “carapintadas”, difundido por la prensa). Los rebeldes exigieron el relevo del jefe del ejército, Ríos Ereñú, la elección de su sucesor a partir de una terna elaborada por ellos mismos, una “solución política” a los juicios, la no aplicación de sanciones a los alzados y la reincorporación de Barreiro a las filas del ejército.²⁵

Alfonsín optó por movilizar a la sociedad a través de manifestaciones, festivales, activismo en iglesias y esta-

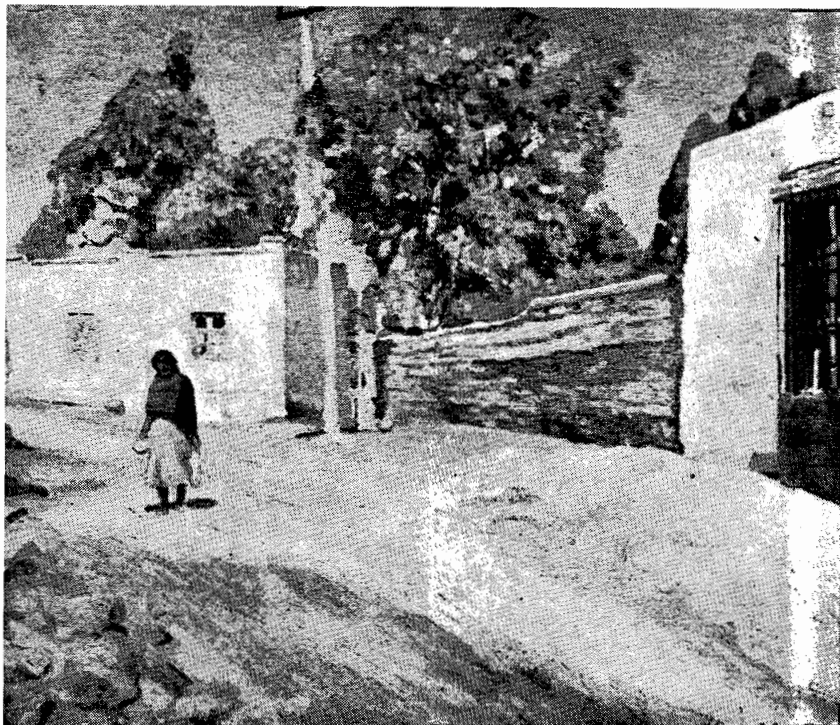
²² *Ibid.*

²³ *La Voz del Interior*, 20 de mayo de 1986.

²⁴ Versión cordobesa de las “3A”. Su composición era más militar que policial (a diferencia de la nacional).

²⁵ *El Periodista*, núm. 138, 1987, p. 3.

²¹ Véase *El Periodista*, núm. 120, p. 9; Veitzky, *Civiles*, 1987, pp. 417-420.



dios de fútbol.²⁶ La pasión antigolpista llegó a su clímax cuando se supo que Alfonsín concurriría personalmente a Campo de Mayo para exigir la rendición. La movilización popular se trasladó al lugar de los hechos para acompañar al presidente. El peronismo re-

²⁶ Organizaron la movilización social los dirigentes alfonsinistas Carlos Becerra, E. Nosiiglia, F. Storani, C. Jaroslavsky, M. Subrin y J. Rodríguez, entre los principales, *El Periodista*, núm. 138, 1987, p. 6.

novador apoyó a Alfonsín y la CGT anunció un paro general por tiempo indeterminado.

Tras la conversación con Rico, Alfonsín anunció a la multitud reunida en Plaza de Mayo que el motín había concluido felizmente con la detención y sometimiento a la justicia de los sublevados. Una duda pareció proyectarse sobre la multitud cuando añadió que algunos de ellos habían sido "héroes" en la guerra de las Malvinas. Pero aseguró, "la casa está en orden". A

despecho de los creyentes, 40 días después fue sancionada la ley de Obediencia Debida, en virtud de la cual se exculpaba a la mayoría de los militares procesados. El éxito de Rico en este aspecto no tuvo su traducción en el plano de la lucha interna militar. Alfonsín no cedió a su pretensión de influir en la designación del nuevo jefe del ejército. La simpatía que despertaba Rico en los cuadros medios del ejército, su propensión a romper la cadena de mandos –la “verticalidad”–, el tono de su discurso –rudimentariamente nacionalista y caudillista–, así como sus críticas a la política económica del gobierno militar, generaban recelo e incertidumbre en los altos mandos.²⁷

Rico fue arrestado, pero el lugar de su detención –Campo de Mayo, corazón del poder militar– no hizo sino facilitar su capacidad de influir sobre las guarniciones militares más poderosas: “¿Por qué no mandarlo a una prisión militar a 2 000 km de la capital?”, se preguntaban con acierto los periodistas más perspicaces.²⁸

En la primavera de 1987, se conoció la nómina de jefes de unidades que serían reemplazados. Los partidarios de Rico se sintieron afectados. Desde su punto de vista, Alfonsín estaba faltando a su promesa de no tomar represalias. Fue así, el 26 de septiembre la negativa del teniente coronel Fernán-

dez Maguer a ser relevado de la jefatura de un regimiento de infantería en la localidad de La Tablada, generó la sublevación de la unidad, pero fue sofocada rápidamente.²⁹

Al comenzar el año siguiente, Rico, quien gozaba de una prisión preventiva particularmente atenuada, irrumpió en la unidad militar de Monte Caseros, provincia de Corrientes, desde la que encabezó una nueva rebelión. Esta vez, empero, se rindió sin negociar (tampoco hubo enfrentamientos bélicos). Su aislamiento de los generales facilitó el sofocamiento.³⁰

Empero, el clima de indisciplina y deliberación persistió. En diciembre de 1988, el coronel Mohamed Ali Seineldín encabezó una nueva sedición militar en Villa Martelli, provincia de Buenos Aires. Exigía una ley de pacificación nacional (léase amnistía), el fin de los juicios pendientes por violación de los derechos humanos, el cese de la “campaña antimilitarista” en los medios de comunicación y la reincorporación de los oficiales sancionados tras los sucesos de Semana Santa de 1987 y de Monte Caseros en enero de 1988.³¹

En consonancia con su temperamento mesiánico –acorde a un nacionalismo católico integrista–, Seineldín exhibió en los días de la rebelión la nueva bandera argentina, que reemplazaba el sol radiante situado en su centro por una cruz.³² Pese a los elogios recíprocos que hasta entonces había

²⁷ Para Isidoro Cheresky, la Semana Santa de 1987 significó “el desgarramiento simbólico de la empresa alfonsinista de democratización”. A su juicio, la negociación con los militares rebeldes fue “el signo de una brutal reversión en la acumulación de significaciones democráticas” Cheresky, “Proceso”, 1991, pp. 54-55.

²⁸ *El Periodista*, núm. 160, 1987, p. 3.

²⁹ *Ibid.*, p. 2. Hubo seis oficiales sumariados y Fernández Maguer fue relevado.

³⁰ *El Periodista*, núm. 223, 1988, p. 5.

³¹ *Página 12*, 5 de diciembre de 1988, p. 2.

³² *Ibid.*

intercambiado con Menem, éste repudió el levantamiento. El entonces candidato a presidente del Partido Justicialista, sostuvo:

Estamos frente a un hecho antinatural que afecta a la verticalidad militar y debe ser sofocado [...] Yo no estoy de acuerdo con la amnistía y creo que es una concesión inaceptable. Pero antes que esa discusión, estamos frente a un hecho de insubordinación y primero hay que sofocarlo. Después se puede hablar de las soluciones. Pero no puede haber soluciones con base en un acto de insubordinación.³³

Seineldín obtuvo el respaldo de la Escuela de Infantería de Campo de Mayo y de algunas unidades militares del interior del país, pero se vio obligado a ceder ante las tropas leales.³⁴

Asimismo, las manifestaciones populares se hicieron sentir en las puertas del cuartel. Sin embargo, la policía terminó reprimiendo a los antigolpistas, hubo dos manifestantes y un policía muertos.³⁵

El 17 de diciembre, Alfonsín improvisó un discurso al concluir la ceremonia de egreso del Colegio Militar de la Nación. Tras advertir que era su último discurso en calidad de presidente en ese tipo de ceremonias, realizó una caracterización del reciente levantamiento:

somos testigos de qué manera el *fundamentalismo*, el *mestianismo*, ha conspireado, en definitiva, no sólo contra las

³³ *Ibid.*, p. 8.

³⁴ Sobre los intercambios de disparos, véase *Página 12*, 4 de diciembre de 1988, p. 13.

³⁵ *Ibid.*, 5 de diciembre de 1988, pp. 4-5.

instituciones de la nación, sino contra las instituciones de las fuerzas armadas.

[...] la diferencia, en definitiva, es una diferencia en un proyecto de país [...] es la diferencia entre fuerzas armadas pretorianas, entre fuerzas armadas que no están al servicio de la sociedad en su conjunto, o fuerzas armadas como las que ustedes están haciendo, vigorosas, es cierto, pero al mismo tiempo consustanciadas a la necesidad de servir a los intereses de la nación, a través de la responsabilidad que significa el acatamiento a los principios constitucionales.³⁶

Fue, quizá, la exposición conceptual más clara formulada por Alfonsín en el marco de un acto militar. Su sucesor Carlos Menem pasó a retiro a Rico y a Seineldín, traicionando las expectativas iniciales de los militares nacionalistas.³⁷ La medida adoptada por el nuevo presidente, apenas comenzada su gestión, estaba en consonancia con su repentina inflexión neoliberal, así como con las demandas de orden y gobernabilidad de los grupos empresariales que sostuvieron su candidatura.

En las circunstancias descritas, el 3 de diciembre de 1990 tuvo lugar una nueva sublevación del coronel Seineldín. Con una dosis de violencia desconocida en los levantamientos precedentes, fueron ocupadas las sedes del Estado Mayor del ejército y de varias unidades militares. La represión gubernamental fue intensa, hubo muertos y heridos. Tras ella, el presidente Menem sostuvo: *“Yo ya les había ad-*

³⁶ *Ibid.*, 8 de diciembre de 1988, p. 3, cursivas mías.

³⁷ *Ibid.*, 11 de julio 1989, pp. 2-3.

Cuadro 5. Partidos militares en la transición democrática argentina

Nombre	Año de fundación	Liderazgo
Partido Renovador de Salta	1983	Cap. R. Ulloa
Fuerza Republicana	1987	Gral. A. Bussi
Acción Chaqueña	1988	Cnel. Ruiz Palacios
MODIN ^a	1990	Cnel. Aldo Rico

^a Movimiento por la Dignidad e Independencia Nacional. En adelante se utilizarán las siglas PRS, FR Y ACH para referirse a los otros partidos de matriz militar.

vertido a esos facinerosos que ya no estaba Raúl Alfonsín, sino Carlos Menem, que es muy distinto".³⁸ Fue la última rebelión carapintada. Poco después, el indulto presidencial a los ex comandantes de la dictadura y a los jefes montoneros presos, no alcanzó a Seineldín, quien aún hoy, en 1998, continúa preso.

Partidos de matriz militar: los militares "dentro" del sistema

Las rebeliones militares expresaron una doble resistencia: 1) A los efectos del ejercicio de las reglas democráticas y republicanas (juicios por violaciones a los derechos humanos). 2) A las consecuencias de la derrota cultural de las fuerzas armadas en la sociedad argentina (presuntas campañas antimilitares en los medios de comunicación). En rigor, ambos aspectos constituyeron el común denominador de todas las sublevaciones. Pero la transición democrática argentina fue también un escenario fértil para el desarrollo de

una tendencia a la integración de los militares en la actividad política. Su traducción fue el surgimiento de *partidos de matriz militar*. Se trata de partidos que aceptan las reglas constitucionales, integrados predominantemente por civiles, pero en su liderazgo son encabezados por militares retirados. El cuadro 5 es ilustrativo de esto.

Mientras el PRS y el ACH son partidos de dimensión provincial, el MODIN y el FR son organizaciones que aspiran a tener dimensión nacional. Cabe analizar más detenidamente, cada uno de estos partidos.

El capitán de navío ® [retirado] Roberto Ulloa, fue gobernador de la noroesteña provincia de Salta (límitrofe con Bolivia y Chile) a partir del golpe militar de 1976. Tras la guerra de Malvinas, formó un pequeño nucleamiento llamado Movimiento de Unidad Salteño, que confluyó con otros de origen peronista, federalista y conservador, dando lugar a la génesis del PRS. En 1985, Ulloa fue electo diputado nacional. En las elecciones legislativas de 1987, el PRS sumó un segundo diputado al parlamento nacional. Durante la presidencia de Raúl Alfonsín dos rasgos signaron su conducta. Su interés

³⁸ *Ibid.*, 4 de diciembre de 1990, cit. en Novaro y Palermo, *Política*, 1996, p. 1255.

en los temas militares, traducido en su participación en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, y su respaldo a la UCR; apoyó los proyectos de ley de la UCR en 64% de los casos.³⁹

Condenó, asimismo, los levantamientos “carapintadas”. Su comportamiento distó de ser antisistémico. En los comicios presidenciales de 1989 apoyó la fórmula de la UCR. Empero, tras el triunfo de Menem se alineó con el nuevo presidente. En 1991 fue electo gobernador de Salta. Ulloa representa a una derecha conservadora y pragmática, que aspira a ocupar su lugar en el sistema de partidos.

El coronel @ Ruiz Palacios había sido gobernador de la provincia de Chaco durante la última fase de la dictadura militar (1981-1983). En 1988 fundó Acción Chaqueña, y fue electo intendente de Resistencia, la ciudad capital. Contó con un representante en la Cámara de Diputados de la nación a partir de 1989 y de un segundo desde 1993. En las votaciones tendió, predominantemente, a respaldar al Partido Justicialista.⁴⁰

En 1991 Acción Chaqueña quebró el bipartidismo en su provincia, al imponer a su candidato a gobernador merced a una alianza con la neoliberal Unión de Centro Democrático (UCD), que lideraba en el plano nacional Alvaro Alsogaray.⁴¹ La actitud de Ruiz Palacios con respecto a los levantamientos militares descritos en el ítem pre-

cedente fue ambigua. Ni respaldo efectivo ni condena abierta.

El general @ Antonio Bussi –ex jefe de la represión y gobernador de la norteña provincia de Tucumán durante la presidencia de Videla– ingresó a la arena política partidaria en 1987. Tras su efímero paso por un partido conservador provincial (Bandera Blanca), fundó Fuerza Republicana. En las elecciones de 1989 y 1991 superó con creces el 40% de los votos. Llegó a contar con cuatro diputados nacionales.

En 1990 sus convencionales desempeñaron un papel preeminente en la elaboración y sanción de una nueva constitución provincial que fortalecía, al extremo, las atribuciones del poder ejecutivo: se eliminó la interpelación legislativa a los ministros y se otorgó al gobernador la facultad de colegislar a través de decretos leyes. Su abierta reivindicación de la dictadura militar se asoció a la crítica de la clase política, a la que identificaba con la corrupción y la ineficacia. En 1995 alcanzó la gobernación de Tucumán. Su éxito se correlacionó con la erosión de las lealtades tradicionales, pero también con el recuerdo de su política social durante el periodo dictatorial. A efectos de alejar el fantasma de la guerrilla, Bussi había hecho construir escuelas, hospitales, caminos, extendió las cañerías de agua potable, etc.⁴² Esta política social contribuye a explicar la percepción de una parte importante de sus votantes: 75% de ellos sostuvo en una encuesta que Fuerza Republicana era “el partido más democrático”.⁴³

³⁹ Sin y Palanza, “Partidos”, 1997, p. 58.

⁴⁰ En 62% de los casos, según Sin y Palanza.

⁴¹ Obtuvo 37.57% de los votos, frente a 37.22% del PJ y 21.50% de la UCR. Véase, Adrogue, “Ex militares”, 1993.

⁴² Zaremberg y Larrea, “General”, 1993.

⁴³ Novaro, *Pilotos*, 1994, p. 127.

El MODIN es el partido de los ex capapintadas. Fue fundado por el teniente coronel ® Aldo Rico el 30 de octubre de 1990. Lo acompañaron en su ingreso a la arena partidaria, los militares Ernesto Barreiro y Luis Polo (protagonistas de la rebelión de Semana Santa de 1987 en Córdoba) y Darío Fernández Maguer (quien había sublevado al reg. 3 de infantería de La Tablada en la primavera de ese mismo año). Se adhirió también al MODIN, civiles de la extrema derecha nacionalista y peronista.

En las elecciones del 8 de octubre de 1991, el MODIN se convirtió en la tercera fuerza electoral de la provincia de Buenos Aires: obtuvo 10% de los votos, desplazando a la neoliberal UCD. ¿Los resortes de su éxito? La reivindicación épica de la guerra de Malvinas, la condena a la “partidocracia corrupta y antinacional”, la exaltación de la cruz y la espada, fueron ingredientes de un discurso que encontró condiciones de recepción favorables en un sector del electorado peronista, el más pobre y marginado.

Rico obtuvo 80% de sus votos en los 19 distritos del densamente poblado cordón industrial que rodea a la ciudad de Buenos Aires [...] mejora sus resultados electorales a medida que aumenta la pobreza y disminuye en los sectores obreros.⁴⁴

Por cierto, el MODIN no está exento de contradicciones. Pregona el fundamentalismo –verdades radicales y absolutas, “la duda es la jactancia de los intelectuales”, llegó a decir Rico– pero mimetiza sus formas de hacer política

⁴⁴ Adroque, “Ex militares”, 1996, p. 436.

a la de los partidos “liberales” que condena. La acción directa fue reemplazada por el *show* televisivo y la búsqueda del voto al estilo *catch all*. En los años siguientes, el MODIN efectuó alianzas con el oficialismo, es decir, con el propio gobierno que promovió políticas neoliberales. A la postre, *el fundamentalismo cede al pragmatismo. En un sentido sartoriano, las distancias ideológicas tendieron a atenuarse.*⁴⁵

A modo de conclusión, la práctica política de los partidos de matriz militar, tanto en su versión liberal-conservadora (PRS y Ach), nacionalista (MODIN), o procesista (FR), fue producto y manifestación del declive de las fuerzas armadas como corporación política. Dicho en términos brutos: los militares se convierten en políticos. Ya no son éstos los que golpean las puertas de los cuarteles para alentar golpes, sino los primeros quienes buscan políticos para abrir comités y competir pacíficamente. Pese a sus particularidades, este tema debe relacionarse con una dimensión más amplia: la crisis de los “políticos de carrera” y la incorporación massmediática de cantantes, deportistas o literatos al estrellato político.

PODER EJECUTIVO Y PARLAMENTO

Entre 1989 y 1997, la supremacía del Partido Justicialista en el Congreso Na-

⁴⁵ Con acierto, Fabián Bossoer pronosticaba en 1991: “La interacción inevitable con todo aquello que denuesta, irá limando sus aristas más irritativas y su perfil ultra”. Véase, *Ciudad*, 1992, p. 5.



cional fue abrumadora. Tuvo en sus manos el Senado Nacional y gobernó la mayoría de las provincias. No sólo en el Senado, también en la Cámara de Diputados la distancia que lo separaba de la primera minoría era notable (véase cuadro 6).

En principio, la irrupción del Frente Grande (luego, FREPASO), surgido originariamente como una escisión antimenedista del peronismo, distó de alterar el formato parlamentario puesto que centró su radio de acción en Buenos Aires y Capital Federal. Muchos lo identificaron como un fenómeno porteño bonaerense.

Al calor del predominio menemista, se desregularon los mercados, se liberalizó el comercio exterior, se flexibilizaron las relaciones laborales y se privatizaron las empresas estatales. Pero al contrario de lo que podría suponerse en virtud de su cómoda preeminencia en el parlamento, éste distó de ser el eje articulador del programa de reformas.

El presidente Menem tendió a gobernar por decreto: *en menos de cinco años se dictaron más "decretos de necesidad y urgencia" que en más de un siglo de historia argentina* (véase cuadro 7).

A diferencia del resto de los decretos presidenciales, los de "necesidad y urgencia" implican que el poder ejecutivo legisla "asumiendo competencias atribuidas por la Constitución al Congreso, sin que medie por parte de éste delegación ni autorización alguna".⁴⁶

De los 308 decretos estudiados, 69 son referidos a impuestos, 32 a sala-

Cuadro 6. Representantes en la C. de Diputados

	1989	1995
PJ	47.2%	52.1%
UCR	35.4%	26.6%
FREPASO		9.7%

Fuente: Zelaznik, "Partidos", 1998.

Cuadro 7. Gobierno por decreto

Periodo	Número de decretos de necesidad y urgencia
1953-1976	15
1983-1989	8 ^a
1989-1993	308

^a Ferreira Rubio y Goretti contabilizan diez (1994).

Fuente: Maurich y Liendo "Argentina", 1998.

rios, 29 a organismos públicos y 28 a deuda pública. Otros se refieren a juicios contra el Estado, la promoción industrial a determinadas regiones y la relación nación-provincias.

La respuesta del Congreso a los decretos de necesidad y urgencia fue el silencio en 90% de los casos. Sólo 9% de ellos fue ratificado en el parlamento.⁴⁷

Otro aspecto relevante de la interacción entre el presidente y el Congreso fueron los *vetos parciales del poder ejecutivo* a leyes aprobadas en el recinto parlamentario. El cuadro 8 muestra, en perspectiva comparada, los comportamientos al respecto de Alfonsín y Menem.

⁴⁷ Ferreyra Rubio y Goretti, "Gobierno", 1994.

⁴⁶ Novaro y Palermo, *Política*, 1996, p. 262.

Cuadro 8. Vetos parciales del PEN

Gestión de Alfonsín (1983-89)
1.8% de las leyes
Gestión de Menem (1989-93)
6.8% de las leyes

Fuente: Mustapic y Ferretti, *Veto*, 1994.

A esos datos cabe añadir que Menem ejercitó 70 vetos totales entre 1989 y 1994. Por cierto, el diseño constitucional presidencialista es incapaz de explicar *per se* la interacción presidente-Congreso. Vicente Palermo y Marcos Novaro han señalado con acierto dos factores esenciales para comprender su dinámica durante la etapa menemista. En primer lugar, la tradición peronista que, a diferencia de la liberal democrática, tendió siempre a circunscribir el ejercicio de la democracia al voto popular y no al respeto riguroso de las reglas y mecanismos formales de limitación del poder. En segundo lugar, el estilo tecnocrático de gestión, caracterizado por contraponer la racionalidad política a la económica: "lo que los técnicos de mentalidad tecnocrática esperan de los políticos es que, por imperio de la necesidad, les entreguen el manejo de la economía".⁴⁸ De este modo, para decirlo en términos simplificados y personalizados, la mentalidad Menem (expresión de la versión argentina del populismo) y la mentalidad Cavallo (tecnocrática) favoreció el tipo de interacción descrita.⁴⁹

⁴⁸ Novaro y Palermo, *Política*, 1996, pp. 482-483.

⁴⁹ Domingo Cavallo se desempeñó como ministro de Economía entre 1991-1996.

Considero necesario poner énfasis en otros dos aspectos: el tipo de liderazgo carismático y la contradicción entre identidad peronista y reformas neoliberales. En relación con ellos cabe acudir a un ejemplo histórico.

Entre 1946 y 1955 el presidente Perón contó –al igual que Menem– con mayoría en ambas cámaras del Congreso Nacional, pero a diferencia de Menem no se caracterizó por emplear decretos de necesidad y urgencia. Se puede argumentar que la mayoría legislativa peronista era más amplia en el primer caso. Pero no sólo era más amplia, era más consistente. Para explicar esa consistencia es necesario distinguir –siguiendo a Richard Tucker⁵⁰ entre *liderazgo carismático puro* y *liderazgo carismático situacional*. El primero se caracteriza por el dominio total de los recursos del poder organizativo por parte del líder. Concebido como una suerte de figura mesiánica, tiende a no negociar ni con sus seguidores ni con sus adversarios. Este fue el caso de Perón: la desobediencia estaba fuera del horizonte mental de sus legisladores. En cambio, cuando se trata de un liderazgo carismático situacional como el de Menem, la obediencia tiende a estar mediada por la negociación. El nivel de certidumbre y predictibilidad en el comportamiento de los legisladores es más bajo. Igualmente, es mucho más difícil garantizar el consenso entre los ministros. Durante la presidencia de Menem, los gabinetes –en contraste con los de Perón– estuvieron erizados de conflictos que sal-

⁵⁰ Véase, Panebianco, *Modelos*, 1988.

taron fácilmente a la opinión pública. En este caso, la recurrencia al decreto es un atajo que elimina el costo de negociación y tiene la cualidad complementaria de eclipsar la heterogeneidad. En la lógica del carisma puro, por el contrario, ese atajo es superfluo y opera en demérito de su presu- mibilidad democrática.

En segundo lugar, las reformas neo- liberales emprendidas por el gobierno de Menem se situaron a contraviento de la tradición peronista. Todo aque- llo que Perón estatizó convirtiéndolo en blasón de una identidad mimetiza- da con el "orgullo nacional", Menem lo privatizó o hizo desaparecer, desde los teléfonos hasta los ferrocarriles. En estas circunstancias, era más práctico homogeneizar con base en el decreto que en el debate. El carisma situacio- nal del presidente Menem se asoció a la lógica decretista porque el tipo y la densidad de las reformas impulsadas ponía en cuestionamiento identidades previas, sobre las que había construido originariamente su liderazgo: "po- pular", "nacional", "antioligárquica", etcétera.

El aspecto precedente permite en- tender la confesión del ministro de Economía, Domingo Cavallo, al diario *La Nación*: "[...] sin los decretos de necesidad y urgencia no se hubiera podido instrumentar más de 20% de la reforma económica".⁵¹

Cabe añadir que la anulación del es- pacio parlamentario como ámbito de toma de decisiones se completó con

las denominadas leyes "ómnibus"⁵² –sobre todo, la Ley de Emergencia Eco- nómica y la Ley de Reforma Económi- ca– por las cuales el parlamento cedió al poder ejecutivo facultades para de- cidir aspectos tan relevantes como las modalidades de las privatizaciones o el alcance de la generalización del IVA.⁵³

PODER EJECUTIVO Y PODER JUDICIAL

El 21 de septiembre de 1997, la revista del prestigioso diario *La Nación* titula- ba en tapa: "Otro año sin justicia". Re- corriendo sus páginas interiores, que- daba claro que su visión del poder judicial en Argentina no podía ser más dramática: "la escena de la justicia co- mo una dama vendada pero impoluta fue cambiando hasta convertirse (aca- so exageradamente) en una especie de mujerzuela que se vende al mejor pos- tor".⁵⁴ Este juicio, tan categórico, esta- ba en consonancia con la percepción de la opinión pública (cuadro 9.)

Cabe aclarar que la desconfianza en la justicia es paralela al aumento del nivel educativo y económico de los encuestados.⁵⁵

La percepción de la opinión públi- ca se vincula con la impunidad de la corrupción. Entre los escándalos más visibles se contaron:

1) Aduana paralela. Ingreso ilegal de mercaderías por más de 10 mil mi- llones de dólares.

⁵² El término "ómnibus" es equivalente al de autobús en Argentina.

⁵³ *Ibid.*, pp. 256-258.

⁵⁴ Revista *La Nación*, 1997, p. 43.

⁵⁵ *La Razón*, 1997.

⁵¹ Citado por Novaro y Palermo, "Política", 1996, p. 481.

Cuadro 9. Confianza ciudadana en el poder judicial

Año	Porcentaje
1995	22
1996	11
1997	6

Fuente: Consultora Graciela Romer y Asociados.

2) Mafía del oro. Giró en torno a 19 empresas que ingresaban oro monetario a través de tres importantes bancos sin pagar impuestos. Después lo exportaban con una manufactura mínima y cobraban reembolsos millonarios.

3) "Proyecto Centenario" entre IBM y el Banco Nación. En este proyecto de informatización del Banco Nación estuvieron en juego alrededor de 400 000 000 de dólares. La "coima" o "mordida" involucró a altos funcionarios de ambas instituciones.

4) "Yomagate". Créditos millonarios –sin respaldo– obtenidos por las curtiembres de la familia Yoma (clave en el peronismo riojano y entorno presidencial).

5) Doble contabilidad y evasión fiscal (calculada entre 20 y 40 000 000 de dólares) en la empresa textil Blue-man S. A. propiedad del secretario general de la Presidencia de la Nación, Alberto Kohan.

Pero los escándalos que a diario sacuden la prensa argentina son sólo la punta del *iceberg* de un fenómeno más profundo. En rigor, desde el principio de su presidencia Menem orientó su ofensiva no sólo al poder legislativo sino también al poder judicial.

Apenas iniciada su gestión, neutralizó a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (máximo organismo de control de delitos contra el patrimonio nacional) mediante el reemplazo de su responsable, el prestigioso fiscal Ricardo Molinas, quien había empezado a investigar a tres de sus secretarios de Estado (María Julia Alsogaray, Roberto Dromi y Raúl Granillo Ocampo).⁵⁶ Paralelamente, el presidente Menem exigió y logró –en abril de 1990– que la Cámara de Diputados aprobase ampliar la Corte Suprema de Justicia de cinco a nueve miembros. Cabeza de uno de los poderes del Estado, la Corte pasó a ser controlada fácilmente por el poder ejecutivo. Dos encuestas, una de 1993 y otra de 1997, permiten constatar que los cambios distaron de pasar inadvertidos para los ciudadanos (cuadro 10).

Más recientemente, una encuesta realizada entre abogados y estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, es aún más precisa (véase cuadro 11).

La funcionalidad del esquema de subordinación del poder judicial al ejecutivo se vincula con dos factores:

a) Es una garantía de la constitucionalidad de los decretos presidenciales y de la legitimidad en la instauración de sus políticas económicas. En este último aspecto, las privatizaciones constituyen un capítulo especial. Pondré dos ejemplos: los aviones y los teléfonos. En el primer caso, la Corte Suprema anuló un recurso de amparo a que hizo lugar el juez Óscar Garzón

⁵⁶ Revista *La Nación*, 21 de septiembre de 1947, p. 42.

Cuadro 10. ¿Para usted el poder judicial en Argentina es independiente?

Sí	22.8%
No	77.2%

Fuente: Encuesta de abril de 1993 realizada por Javier Ortaegui y Asociados.

Cuadro 11. Nivel de independencia de la Corte Suprema de Justicia

Poco independiente	50%
Ninguna independencia	43%

Fuente: Cátedra del doctor Luis Moreno Ocampo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Encuesta de mayo de 1997.

Funes para suspender la licitación debido a que ésta no se encuadraba en el art. 6 de la Ley de Reforma del Estado, en virtud del cual 51% de las acciones debían quedar en la órbita estatal. En el segundo caso, la Corte dejó sin validez las multas de 1 000 000 de dólares diarios impuestas por la jueza María José Sarmiento a las empresas Telecom y Telefónica de Argentina por haber modificado irregularmente las tarifas telefónicas y convalidó el cambio de tarifas. Los magistrados que votaron a favor de estos grandes grupos empresariales fueron los que habitualmente emiten su dictamen en línea con la posición oficial.⁵⁷

⁵⁷ En 1998 ellos son Julio Nazareno (presidente), Eduardo Moliné O'Connor, Antonio Boggiano (vinculado al Opus Dei), Adolfo Vázquez y Guillermo López. Cabe añadir que uno de los hijos de Nazareno es director de Asuntos

b) Permite el ejercicio de una suerte de capitalismo de rapiña, producto de una peculiar combinación entre tradiciones patrimonialistas, populistas y economía de mercado. Paradójicamente, la liquidación del corporativismo de Estado vinculado al otrora poderoso sector público de la economía (la patria contratista) no anuló la corrupción, sólo cambió sus modalidades. Los numerosos sobreesimientamientos de funcionarios públicos comprometidos con negocios ilegales son producto y manifestación de la refuncionalización de mecanismos arcaicos de dominio sobre la justicia en el contexto de reformas neoliberales.

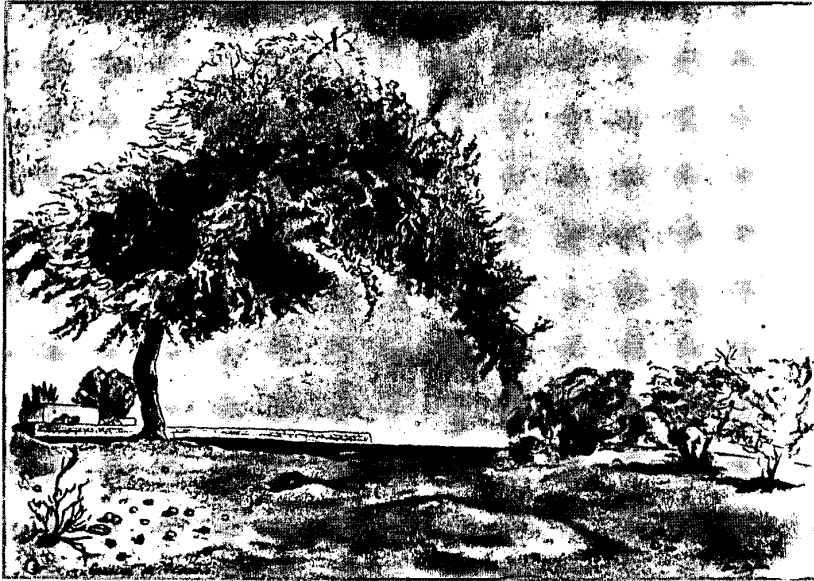
El concepto de cleptocracia (gobierno de los ladrones) se remonta a las obras de Wilfredo Pareto a principios de siglo. Recientemente, el historiador y sociólogo italiano Giulio Sapelli lo utilizaba al explicar el caso argentino. A su juicio, Argentina

no presenta una clase empresarial tan fuerte como en los países desarrollados. Entonces, el poder político es desproporcionado, sobre todo, en su capacidad de controlar la justicia, la economía [...]. En la Argentina el Estado está debilitado. Puede decirse que no existe porque no tiene una tecnocracia que lo administre. Pero cuando hablo de limitación del poder político, me refiero a frenar el poder de los clanes y las familias políticas.⁵⁸

Por cierto, esos clanes dominantes durante la etapa menemista fueron, en

Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación. *Puntal*, 1998, p. 6.

⁵⁸ *Clarín*, 1994.



gran medida, el fruto de una peculiar combinación entre sindicalismo de negocios (la vieja burocracia sindical pasó a participar en las privatizaciones de la salud, seguros, jubilaciones y pensiones), modos patrimonialistas de hacer política (característicos de las provincias atrasadas del noroeste argentino, como La Rioja y Catamarca) y empresarios predispuestos a la competencia "sucía" (prima el favor al mercado).

De lo expuesto precedentemente, es posible colegir dos conclusiones. La primera es el debilitamiento del componente republicano de la democracia. Natalio Botana ha expresado al respecto:

Durante largo tiempo, el Estado argentino fue impugnado por medio de golpes militares y de bandas armadas [...] Hoy el Estado está sufriendo otro tipo de impugnación proveniente de la caducidad de los sistemas de control: ¿Quién controla hoy a los custodios públicos?⁵⁹

La segunda se refiere al nexo entre corrupción, participación y representación política. Como advertía en un trabajo anterior, la corrupción argentina hunde sus raíces en el clientelismo político.

⁵⁹ *Clarín*, 1997.

Si éste concibe a la política como "favor", la corrupción da un paso más adelante: convierte los *derechos* en *mercancías*. De este modo, se alienta una *privatización de la política* en virtud de la cual se ahonda más la brecha que separa al Estado, el parlamento y los partidos políticos de los ciudadanos.⁶⁰

REFORMA CONSTITUCIONAL Y NUEVOS ESCENARIOS

De acuerdo con el diseño constitucional decimonónico, la vida política argentina estuvo regida por un esquema de presidencialismo puro. El presidente concentró las atribuciones de jefe de gobierno, jefe de Estado, jefe de las fuerzas armadas, jefe de Relaciones Exteriores y jefe de la Capital Federal. En una perspectiva comparativa se ha señalado con acierto que a diferencia de las disposiciones constitucionales de Venezuela (Consejo de Ministros), Uruguay (Consejo de Ministros y censura ministerial) o Perú (primer ministro), ninguna norma contempló la descentralización en el ejercicio de la función presidencial.⁶¹

En el siglo XX, los intentos reformadores concluyeron con resonantes fracasos. En 1949, Perón logró reunir una convención constituyente de la cual surgió una nueva constitución que incorporó derechos sociales, pero —en una perspectiva centralizadora— eliminaba las autonomías municipales. Derogada con su derrocamiento en 1955, los sectores antiperonistas vic-

toriosos reunieron su propia convención constituyente dos años más tarde, pero la debilidad de sus consensos internos limitó su efectividad a la restauración de la Constitución de 1853. Ambos intentos, a la postre frustrados, estuvieron marcados por la falta de legitimidad y consenso.

En noviembre de 1993, la sociedad argentina se vio sorprendida por el denominado Pacto de Olivos, un acuerdo entre Raúl Alfonsín y Carlos Menem para convocar a una convención reformadora de la Constitución nacional con base en un núcleo de coincidencias básicas. En una mirada tan epidérmica como inmediatista, muchos analistas limitaron su interpretación del pacto a los términos de un trueque oportunista. Si Menem obtenía la inclusión de la reelección presidencial inmediata, Alfonsín lograba ser reconocido como jefe de la oposición y obtenía algunas concesiones que, al menos formalmente, atenuaban el ejercicio del presidencialismo. Su aceptación del mecanismo de reelección inmediata tiñó todos los juicios. Con el Pacto de Olivos parecía decirse adiós al "único atributo que le quedaba a la oposición".⁶² Se sostuvo hasta el hartazgo que la UCR había renunciado a su función opositora. De este modo, el precio electoral pagado por el radicalismo fue alto. En la elección de convencionales constituyentes obtuvo sólo 19% de los votos —20 puntos menos que el PJ— a la par que creció considerablemente el espacio de centro izquierda

⁶⁰ Teach, "En torno", 1993, p. 32.

⁶¹ De Ríz y Smulovitz, "Instituciones", 1991, p. 126.

⁶² Véase el sugerente artículo de Fabián Bo-soer, "Repensando", 1995.

ocupado por el Frente Grande (embrion del FREPASO).

Un examen más atento, empero, permite comprobar que *el compromiso reformista expresado en el Pacto de Olivos estaba en consonancia con un clima previo, más precisamente, con una fuerte tendencia proclive a la reforma que había impregnado al conjunto del arco político argentino durante la gestión presidencial de Raúl Alfonsín*. Entre 1983 y 1989, se presentaron en el Congreso Nacional 22 proyectos de ley para reformar la Constitución nacional. Estas iniciativas pertenecían a legisladores radicales, peronistas, democristianos, socialistas, etc., es decir, eran el reflejo de un amplio espectro político partidario. El cuadro 12 es ilustrativo de esta tendencia.

La Constitución que emergió de la Convención Constituyente de mayo de 1994 recogió lo principal de las tendencias que subyacían en los proyectos reformistas del periodo radical. Una sola excepción, curiosamente proveniente del peronismo, es ajena al espíritu de 1994. Me estoy refiriendo a la iniciativa restauradora de 1986, firmada por 16 senadores nacionales peronistas –caudillos provinciales como Vicente L. Saadi, Alberto Rodríguez Saa, Deolindo Bittel– que propugnaba anacrónicamente el retorno a la constitución peronista de 1949.⁶⁵ Este dato, muchas veces soslayado, permite interpretar el pacto en términos de resignación recíproca de los intereses de máxima por parte de cada uno de los actores.

⁶⁵ Diario de Sesiones, C. de Senadores, 1986, pp. 3399-3400.

La Convención Constituyente incorporó al texto constitucional la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica y la de los Derechos Humanos del Niño. Incluyó derechos colectivos, del consumidor (art. 42), medio ambiente sano (art. 41), mecanismos de democracia semidirecta (art. 39), defensa de la democracia (art. 36), *Habeas Data*. Se redujo el mandato presidencial de seis a cuatro años y se introdujo la reelección inmediata del poder ejecutivo pero limitada a una única vez; como contrapartida se creó el cargo de jefe de gabinete de ministros (nombrado por el presidente, puede ser removido con el voto adverso de la mayoría absoluta de ambas cámaras). Así mismo, se estableció la elección directa del presidente de la nación (suprimiendo el Colegio Electoral) y se incorporó la segunda vuelta en la elección presidencial (cuando la fórmula más votada no obtiene 45% o habiendo logrado más de 40% no supera por 10 o más puntos porcentuales a la segunda más votada).

Desde el punto de vista de las facultades presidenciales, el nuevo texto introdujo los decretos de necesidad y urgencia, pero los limitó temáticamente (no pueden afectar a cuestiones penales, tributarias, electorales o al régimen de partidos políticos, art. 99) y las sujetó a control parlamentario a través de una comisión bicameral permanente encargada de presentar sus despachos al Congreso.

Otro aspecto relevante fue la eliminación del requisito de profesar la fe católica para ser electo presidente o vicepresidente del país.

Cuadro 12. Iniciativa reformista en el Congreso Nacional (1984-1989)

<i>Año</i>	<i>Núm. de proyectos</i>	<i>Temas relevantes</i>
1984	4	Estado social de derecho, defensa de la democracia, democ. semidirecta, soberanía.
1985	2	Reducción del mandato presidencial, limitación de funciones de las fuerzas armadas a seguridad externa.
1986	3	Primer ministro, nuevo pacto federal, propiedad en función social. Vigencia de la Constitución de 1949.
1987	1	Estado democ. y social de derecho, participación ciudadana.
1988	4	Derechos del niño, nuevo pacto federal, Consejo de la Magistratura, defensor del pueblo, voto directo del PEN, reducción del mandato presidencial.
1989	8	Declaración universal de los derechos humanos, derechos colectivos (infancia, medio ambiente, consumidores, etc.), descentralización administrativa, reducción del mandato presidencial, supresión de la confesionalidad del PEN, jefe de gabinete, aumento del número de senadores nacionales, defensa de la democracia, elección directa del intendente de Capital Federal.

Total de proyectos de ley reformistas 22

Fuente: Elaboración propia con base en los Diarios de Sesiones.

En lo referido al poder judicial, se instituyó el Consejo de la Magistratura para la selección de los jueces y se dejó la Auditoría General de la nación en manos de la oposición.

Las consecuencias políticas inmediatas de la reforma fueron:

a) La reelección del presidente Menem.

b) El desdibujamiento de la imagen opositora de la UCR y, en consecuencia, su debilitamiento electoral.

c) La irrupción exitosa de la centro izquierda (Frente Grande) en la arena electoral, percibida como una oposición más firme.

Sin embargo, el precio pagado por Menem para obtener su propia reelección fue hacer lugar al espíritu reformista forjado al calor de la transición democrática. Pese a la percepción del electorado, lo que primó fue *la relación de continuidad* con las iniciativas de quienes desde hacía varios años pugnaban por modernizar el sistema político argentino. Porque en una mirada histórica de larga duración, si bien las reformas mantuvieron el formato presidencialista, no es menos cierto que suministraron valiosas llaves para abrir y concretar senderos inéditos de democratización y secularización en la

sociedad y en la política argentina. De ahora en más, el tiempo que se tarde en abrir las cerraduras estará más sujeto a la correlación de fuerzas en el juego político que a restricciones o vacíos normativos.

A modo de conclusiones

En 1998, Alain Rouquié señalaba que tras el retiro de los militares, no se generaba inmediatamente un eEstado democrático sino un “Estado posmilitar”. Desde su punto de vista,

El Estado posmilitar significa que los militares continúan siendo una fuerza y que la desmilitarización es paulatina [...] la desmilitarización empieza por la cultura, por los comportamientos de los actores, de los ciudadanos y termina por un cambio en el comportamiento de los militares, es decir, cuando ya no hay espacio para ellos, cuando no hay expectativas posibles, cuando ya todos los grupos protagonistas de la vida política consideran que llamar a los militares es contraproducente para ellos.⁶⁴

Desde esta perspectiva, parece razonable afirmar que en Argentina se ha producido la extinción del “problema militar” en términos clásicos. La derrota de las oposiciones desleales –en el sentido de Linz– de origen militar, así como la eclosión de partidos políticos de matriz militar, reflejan en una suerte de espejo invertido de la historia política argentina del siglo xx, la nueva condición de la mediación corporativa

⁶⁴ *El Periodista*, 1988, pp. 5-6.

de las fuerzas armadas, signada por su debilidad e impotencia.

Si la transición democrática es un proceso de construcción e internalización de valores y de reglas que pugnan por hacerse dominantes en la sociedad, la política y el Estado, es posible advertir también otros frutos inmediatos: prácticas de colaboración en la arena parlamentaria y, en un sentido más amplio, dinámicas interpartidarias que, a diferencia del pasado, no están marcadas por la exclusión recíproca.

Como contrapartida, algunas herencias del pasado se reacomodaron a las nuevas condiciones, adquiriendo, por momentos, inusitada vitalidad. El estudio de la interacción entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial puso de manifiesto que las fuerzas del presidencialismo, el personalismo y el clientelismo en la tradición política argentina, se yerguen como sombras sobre la renovada arquitectura institucional. Ésta, pese a sus logros modernizadores, no supuso una ruptura con el pasado. La innovación constitucional de 1994 distó de constituir un golpe lo suficientemente fuerte como para revertir el esquema presidencialista. Sí, en cambio, constituyeron un dato inédito de la vida política argentina los procedimientos empleados por los partidos: diálogo, compromiso y consenso.

E-mail: cea@famaf.fis.uncor.edu

HEMEROGRAFÍA

- Clarín*, Buenos Aires, Argentina.
Diario de Sesiones, C. de Senadores, Buenos Aires, Argentina.
El Periodista, Buenos Aires, Argentina.

La Voz del Interior, Córdoba, Argentina.
La Ciudad Futura, Buenos Aires, Argentina.
Página 12, Buenos Aires, Argentina.
Revista La Nación, Suplemento del periódico *La Nación*, Buenos Aires, Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz, *¿Ni olvido ni perdón? Derechos humanos y tensiones cívico militares en la transición argentina*, Ed. CEDES, Buenos Aires, 1991.
- Androge, Gerardo, "Los ex militares en política. Bases sociales y cambios en los patrones de representación política", *Desarrollo Económico*, núm. 131, 1993.
- Bosoer, Fabián, "Repensando el Pacto de Olivos", *La Ciudad Futura*, núm. 39, Buenos Aires, 1995.
- Cheresky, Isidoro, "El proceso de democratización", *Cuadernos 2*, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, 1991, pp. 54-55.
- De Riz, Lilita y C. Smulovitz, "Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino" en D. Nohlen y De Riz (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Ed. Legasa/CEDES, Buenos Aires, 1991.
- Ferreira Rubio, Delia y Mateo Goretti, "Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)", *El Derecho*, Buenos Aires, junio de 1994.
- Hugh, Simon, *Radicales y militares 1955-1983*, Ed. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, 1997.
- Kvaternik, E., "Partidos, coaliciones y políticas en la década del 90", *Revista de la SAAP*, primavera de 1996, p. 24.
- Maurich, M. y G. Liendo, "Argentina post-autoritaria: ¿Estilo decisionista de gobierno o estrategia decisionista de gobierno?", ponencia presentada en el 2° Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mendoza, 1995.
- Mustapic, Ana María y Matteo Goretti, *Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cobabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)*, Instituto Torcuato Di Tella, CIS, DT 117, Buenos Aires, 1991.
- Mustapic y Ferretti, *El veto presidencial*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1994.
- Novaro, M., *Pilotos de tormenta*, Ed. Buena Letra, Buenos Aires, 1994.
- _____ y V. Palermo, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Ed. Norma/FLACSO, Buenos Aires, 1996.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Ed., Madrid, 1990.
- Pancbianco, Angelo, *Modelos de partido*, Alianza Ed., Madrid, 1988.
- Sin, Gisela M. y Valeria Palanza, "Partidos provinciales y Gobierno Nacional en el Congreso (1983-1995)", *Boletín SAAP*, núm. 5, 1997, p. 58
- Tcach, César, "En torno al *catch all party* latinoamericano" en M. A. Garretón, *Los partidos y la transformación política de América Latina*, FLACSO, Chile, 1993.
- Vebitzky, H., *Civiles y militares. Memoria secreta de la transición*, Ed. Contrapunto, Buenos Aires, 1987.
- Zaremborg, G. y P. Larrea, "El general ha vuelto. Un análisis del discurso bussista" en Pablo Lacoste, *Los militares y la política (1983-1991)*, CEAL, Buenos Aires, 1993.
- Zelasnik, Javier, "Partidos y sistemas de partidos. Un relevo teórico con aplicaciones en Latinoamérica" en Eugenio Kvaternik (comp.), *Elementos para el análisis político*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998.