

¿ATRAPADO SIN SALIDA? EL FREPASO EN EL GOBIERNO DE LA ALIANZA

JUAN LABAQUI
Universidad Torcuato Di Tella
✉ juanlabaqui@fibertel.com.ar

Recibido: Agosto de 2005
Aprobado: Diciembre de 2005

Resumen: Este artículo analiza el desempeño del Frepaso dentro de la Alianza durante el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), a la luz de su racionalidad estratégica. La formación de la “Alianza” con la UCR condujo al Frepaso de su rol opositor a las responsabilidades de gobierno, lo cual introdujo un nuevo escenario estratégico. El autor evalúa cómo respondió el partido ante dos eventos políticos cruciales del período, tales como la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez y la incorporación de Cavallo al gabinete, y argumenta que la permanencia en la coalición de gobierno, incluso contrariando el discurso sostenido desde la oposición, era una opción estratégicamente viable en un marco limitado de opciones políticas.

Palabras clave: Ciencia política. Partidos políticos. Alianza UCR – Frepaso. Coaliciones de gobierno. Acción racional. Argentina.

Abstract: This article analyzes the *Frepaso Party's* performance within the Alianza during the De la Rúa Administration (1999-2001), focusing on its strategic rationality. The formation of the *Alianza* with the UCR lead *Frepaso* away from its opposition role towards government responsibilities, which in turn introduced a new strategic scenario. The author analyzes how the party reacted to two crucial political events during this period: the resignation of Vice-President Carlos Álvarez and the incorporation of Domingo Cavallo to the cabinet. He states that *Frepaso's* performance in the coalition was a strategically feasible option in a market with limited political opportunities despite the opposition's rhetoric.

Key-words: Political science. Political parties. Alianza UCR – Frepaso. Government coalitions. Rational-choice. Argentina.

“Un escorpión, que deseaba atravesar el río, le dijo a una rana:
-Llévame a tu espalda...”
Anónimo

“When you have eliminated the impossible, whatever remains,
however improbable, must be the truth”
Sherlock Holmes, *The Sign of the four*

Introducción

La formación de coaliciones, los frentes electorales y las alianzas entre partidos no son extraños a la vida política argentina. No obstante, el reciente caso de la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación” (en adelante, la Alianza) fue el motivo de crónicas, estudios y libros. Primero, por su formación, luego por su espectacular ascenso hasta el punto más alto del poder y, finalmente, a raíz de su estrepitoso fracaso, cuya culminación fue marcada por el fin del gobierno el 20 de diciembre de 2001. Una vez que hubo renunciado Fernando de la Rúa, no pocas voces sostuvieron la predictibilidad del fin, marcando como punto de inflexión, en la mayoría de los casos, la renuncia del vicepresidente Carlos *Chacho* Álvarez.

La renuncia del vicepresidente del gobierno aliancista tenía importantes implicancias. Aquel viernes 6 de octubre de 2000 era el líder del Frepaso, su principal figura y representante máximo de dicha fuerza en el gobierno de la Alianza, quien renunciaba a la vicepresidencia de la Nación. Algo más de tres años antes, éste había sido uno de los dos representantes del Frepaso –junto con Graciela Fernández Meijide– en la mesa de negociación en la cual se formó la coalición con la Unión Cívica Radical (UCR). No obstante, aún cuando el golpe fue asumido y sentido en el gobierno, todo permaneció como hasta el momento: los miembros del Frepaso que ocupaban cargos ministeriales se mantuvieron en ellos, el bloque oficialista siguió denominándose aliancista y su presidente continuaría siendo Darío Alessandro, un diputado del Frepaso del riñón de *Chacho* Álvarez.

Pero la situación de alta tensión vivida entre los socios de la coalición tras la renuncia del vicepresidente no era la primera, ni sería la última. Sólo unos pocos meses antes, el gobierno había llevado adelante un pro-

fundo ajuste que incluía recortes en sueldos estatales y en el presupuesto universitario, lo cual iba en contra de todo aquello que se había postulado en la campaña y por lo que decía pelear la Alianza. Sin embargo, en parte visto como un mal necesario y en parte legitimado por la “pesada herencia” de la administración de Carlos Menem, el ajuste había sido aprobado por el bloque de diputados oficialistas tras un número de contradicciones internas, sin duda lógicas teniendo en cuenta la disociación entre el discurso oficialista y la dureza del ajuste. Por otra parte, la coalición también resistió el desembarco en el Poder Ejecutivo de una tercera fuerza política que hasta entonces había apoyado al gobierno en la Cámara de Diputados: Acción por la República. Efectivamente, en marzo de 2001 asumía Domingo Cavallo como ministro de Economía, responsable de la misma cartera durante la mayor parte del gobierno menemista, cuya herencia, paradójicamente, había justificado el duro ajuste de mediados del año anterior.

Nunca hasta pasadas las elecciones legislativas del año 2001 se produjo la ruptura de la Alianza, nunca hasta entonces el Frepaso abandonó el gobierno, llamando la atención en particular que no lo hiciera cuando su más visible líder abandonó la vicepresidencia de la Nación. Aún cuando el sector de la UCR más “progresista” se alejaba –siempre había visto al propio De la Rúa como un personaje demasiado afín a la ortodoxia económica y más cercano a la derecha conservadora que a aquello que suponía encarnar la Alianza–, aún cuando el presidente se cerraba cada vez más en su círculo íntimo, e incluso mientras los cargos ministeriales que le eran dados se reducían, el Frepaso no rompió la Alianza. Sólo llevó a cabo su salida de la coalición una vez pasadas las elecciones legislativas del año 2001 ¿Fue esta una acción racional o acaso el Frepaso practicaba una suerte de masoquismo político? ¿Por qué optó por permanecer dentro de la coalición hasta pasadas las elecciones? ¿Dejó pasar, el Frepaso, grandes oportunidades que le hubieran reportado mayores beneficios? Es precisamente a este último interrogante al que busca dar respuesta el presente trabajo. Pero no es una descripción cronológica o un recuento histórico el que pretende realizarse, sino que por el contrario, se busca explicar la continuidad de la Alianza hasta pasadas las elecciones analizando las instancias decisorias que del Frepaso debió enfrentar durante los años en el gobierno de Fernando de la Rúa.

Para esto, siguiendo el enfoque propuesto por Bates *et al.* (1998) bajo la denominación de narrativas analíticas, en este trabajo se da cuenta de los actores, sus decisiones, los eventos generados y sus resultados a la vez que se analizan la lógica de los procesos que condujeron a estos resultados a través de la teoría de la acción racional. Así, constituye un supuesto de este trabajo que los actores, ya sean individuales o colectivos, son racionales y que, por tanto, sus acciones están orientadas a alcanzar sus preferencias, definiéndolos como actores auto interesados o egoístas.

En este sentido, se considera a los partidos como actores colectivos capaces de ordenar sus preferencias y cuyas decisiones están basadas en criterios de racionalidad instrumental. Los trascendidos, las motivaciones ocultas de algún oscuro dirigente o las reuniones entre gallos y medianoche no son relevantes para este trabajo. El trabajo da cuenta de la manera en que se fueron dando los acontecimientos entre los años 1999 y 2001, haciendo especial hincapié en las distintas coyunturas críticas que pueden identificarse a lo largo del gobierno de la Alianza, arribando de esta manera a la conclusión que la coalición gobernante fue preservada por su socio minoritario, a pesar de los embates que sufrió por participar de ella, porque era la opción que mayores beneficios netos le reportaba, dada la información con la que contó en cada una de las instancias decisorias.

Teniendo esto en cuenta, el trabajo se estructura de la siguiente manera: en la siguiente sección se avanza sobre la definición de los supuestos, conceptos clave y las principales variables que se tendrán en cuenta a lo largo del trabajo. En la tercera y cuarta sección se desarrolla el análisis de las dos instancias críticas de la coalición de gobierno, buscando explicar las alternativas y decisiones del Frepaso en éstas, que en última instancia resultaron en la continuidad de la coalición. El desgaste al que estuvo sometida la Alianza se manifiesta en la evolución de la composición del gabinete de ministros, las tensiones internas dentro del bloque de diputados de la Alianza y la manera en que los partidos que lo componían se iban desangrando. En la última sección del trabajo se incluyen algunas conclusiones generales del análisis.

Marco Teórico

Como se mencionara en la introducción, lo que se busca en el presente trabajo es explicar la permanencia del Frepaso en la Alianza a través del enfoque conocido como narrativa analítica, en el que se combinan “las herramientas analíticas utilizadas en economía y ciencia política con la forma narrativa propia de la historia, [...] atendiendo a los eventos, acontecimientos y el contexto”. Para esto, “se identifican los actores involucrados en un proceso dado, se busca entender sus preferencias, percepciones, la evaluación que realizan de sus alternativas, la información que poseen las expectativas que tienen, las estrategias que adoptan y las restricciones que constriñen sus acciones (Bates *et al.* 1998:10-11). Así, se busca poder explicar los resultados de un proceso, en este caso la permanencia del Frepaso en una coalición en crisis, identificando y explorando los mecanismos que los generan.

Para esto, es necesario establecer previamente el marco teórico en base al cual ha de afirmarse si los objetivos de un partido político son unos y no otros, si dos partidos forman una coalición de gobierno o no y por qué, entre otras cosas. A continuación se definen una serie de conceptos clave, incluyendo los supuestos que se asumen para comprender el comportamiento de los partidos políticos y aquello que se entiende por coalición de gobierno.

En el análisis que aquí se hace del gobierno de la Alianza, los partidos políticos son entendidos como actores racionales. El concepto de racionalidad al que se hace referencia es aquel definido por Downs (1957:6), según el cual un individuo puede considerarse racional si “(1) puede tomar una decisión cada vez que es confrontado con una serie de alternativas; (2) jerarquiza estas alternativas en orden de preferencia [...]; (3) el orden de sus preferencias es transitivo; (4) siempre elige, entre las alternativas posibles, aquella ubicada en lo más alto de su orden de preferencias; y (5) siempre elige la misma alternativa cada vez que es confrontado con las mismas alternativas” (la traducción es propia).¹

Los actores asimismo se comportan de acuerdo a las metas que persi-

1. Esta aclaración vale tanto para otros pasajes que se citen del mismo texto como de otros en inglés.

guen, por lo que es menester definir cuáles son las metas de un partido político. Siguiendo a Ström (1990), tres son las metas de los partidos: votos, cargos y políticas públicas. No obstante, para entender el comportamiento de los partidos políticos debe considerarse a estas tres metas como alternativas, en ningún punto contradictorias o excluyentes. En este sentido, cabe pensar un espacio tridimensional definido por tres ejes, cada uno de ellos representando una meta distinta. El comportamiento de un partido en particular puede orientarse entonces a una única meta y dejar las otras dos de lado, dejar de lado sólo una y apoyarse sobre un solo plano, o bien perseguir las tres simultáneamente. La importancia que den a cada una de estas metas dependerá tanto de los costos y beneficios que implique perseguir cada meta, como de la ganancia en una y pérdida en otra que represente optar por una u otra en un determinado momento (*trade-off*). Más allá de esto, ni los cargos ni la posibilidad de influir en el diseño de políticas públicas pueden alcanzarse sin ser electo, de aquí que “la principal meta para todo partido sea ganar elecciones, por lo que todas sus acciones están orientadas a maximizar votos” (Downs 1957:35). No obstante, aún cuando no pueden desconocerse los beneficios de ocupar cargos públicos, éstos al igual que tomar parte en el diseño de las políticas pueden suponer costos electorales, dado que los votantes tienen en cuenta si los partidos mantienen una posición estable respecto de las políticas públicas, lo mismo que si son coherentes con sus promesas de campaña (Ström 1990).

Teniendo todo esto en cuenta Ström (1990:574) define a los partidos políticos como “organizaciones que buscan beneficios derivados de los cargos públicos ganándose representaciones en elecciones debidamente celebradas”. Como tales, su comportamiento se ve afectado por factores organizacionales y factores institucionales. Los factores organizacionales, no obstante, serán dejados de lado en este punto, por cuanto en el presente trabajo no se analiza la estructura organizativa de los mismos ni la manera en que se comportan individualmente sus líderes. En cambio, sí se tendrán en cuenta los factores institucionales, entre los que incluye a las instituciones electorales, legislativas y ejecutivas (en el original, *gubernamental*), que son aquellas a través de las cuales los votos se transforman en recompensas (*spoils*) e influencia en el diseño de políticas, por lo que afectan el comportamiento de los partidos políticos (Ström 1990).

Las instituciones electorales median entre el peso electoral de un partido y el número de escaños que éste alcance en el legislativo –o su posibilidad de lograr la presidencia en el caso argentino-. En la instancia legislativa puede verse en qué medida el peso de un partido se corresponde con su poder de negociación (*bargaining power*). Finalmente, de la instancia ejecutiva se desprenden los beneficios de estar en el cargo y tener una influencia directa sobre el diseño, la implementación y ejecución de las políticas públicas (Ström 1990).

En cuanto a la definición del concepto de coalición de gobierno, en el presente trabajo se considerará como tal a “(1) un conjunto de partidos políticos que (2) acuerdan perseguir fines comunes, (3) reúnen recursos para concretarlas y (4) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Strom, 1990). El primer criterio alude al número de partidos que integran la coalición, el segundo a la existencia de un acuerdo previo –criterio introducido para evitar sean considerados gobiernos de coalición aquellos con gabinetes multipartidarios–, el tercero a la estrategia para lograr los objetivos planteados y, finalmente, el cuarto alude a la “repartición de cargos entre los partidos integrantes de la coalición y una distribución de los méritos sobre el cumplimiento de las metas” (Chasqueti 2001:329). De esta manera, al analizar el caso de la Alianza, se considerará que la coalición se mantiene si, y sólo si, los partidos que integran el gobierno (no figuras de los mismos a título personal) están presentes en el Gabinete de Ministros y los contingentes legislativos de estos partidos se mantienen unidos en la Cámara de Diputados² del Congreso de la Nación.

Por último, cabe realizar dos aclaraciones. En primer lugar, que cualquier cambio en la conformación de la coalición –incluyendo su desaparición– es considerado como un cambio “en” el gobierno. Éstos pueden efectuarse, en este sentido, “por el ingreso o la salida de un partido (o varios) o del vicepresidente, alterándose la composición” de partidos inicial (Deheza 1998:154). En segundo lugar, que dada la legitimación del presidente por elección directa que caracteriza a los sistemas presidencialistas, la suerte de la coalición no afecta su permanencia en el cargo

2. Si bien el Frepaso contaba con un senador, Pedro Del Piero, no existía en el Senado un bloque de la Alianza.

—al menos formalmente—, motivo por el cual el presidente debe ser considerado como *formateur* de la coalición (Altman 2000). Esto importa aquí porque, como tal, el presidente puede decidir la entrada o salida de uno o más partidos de la coalición de gobierno, e incluso, constituirse en pivote entre los dos (o más) partidos que conforman la coalición.

En base a este marco teórico, el presente trabajo argumenta que si la renuncia de *Chacho* Álvarez a la vicepresidencia de la Nación, que constituyó el primer cambio “en” el gobierno de la Alianza, no supuso la salida del Frepaso de la coalición de gobierno, fue porque mantenerse dentro de la misma era el curso de acción más racional. Pero el trabajo va aún más allá, sosteniendo que, dadas las condiciones al momento de producirse el segundo cambio “en” el gobierno con la asunción de Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía, mantenerse dentro del gobierno representaba para el Frepaso la alternativa más racional. En este sentido, el trabajo indaga si, ante los dos cambios en el gobierno, abandonar la coalición hubiese sido más beneficioso para el Frepaso, teniendo en cuenta dos factores condicionantes ya presentes al momento de producirse la renuncia de *Chacho* Álvarez: en primer lugar, la convalidación del Frepaso del ajuste de mediados del año 2000, y su participación en un gobierno cuestionado de corrupción; y en segundo lugar, el cronograma electoral. Puesto de otra manera, vale decir que, si el Frepaso no abandonó la coalición en ninguno de estos dos momentos fue porque esto hubiera ido en contra de sus objetivos en tanto partido político.

Teniendo en cuenta que el número de diputados del Frepaso en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación se redujo de los 37 que integraban el bloque de la Alianza en 1999, a tan sólo cinco tras las elecciones legislativas del año 2003, sostener que este partido fue racional al mantener la coalición de gobierno se torna a primera vista algo difícil. No obstante, debe considerarse que los partidos políticos toman decisiones y actúan bajo condiciones de incertidumbre, con información incompleta, eligiendo el curso que juzgan más racional para la obtención de un fin. De esta manera, no es a la luz de los beneficios obtenidos y conociendo la forma en que terminó el gobierno de Fernando de la Rúa como debe juzgarse la racionalidad del comportamiento del Frepaso. En su lugar, deben analizarse las coyunturas críticas que plantea el trabajo y las alternativas que se presentaban al Frepaso en cada una de éstas.

El primer cambio “en” el gobierno

El día 5 de octubre se daba el primer recambio ministerial. Entonces De la Rúa mantuvo a los dos principales hombres del gobierno cuestionados por el escándalo de las presuntas coimas en el Senado: Alberto Flamarique, ministro de Trabajo, que sería reasignado a la Secretaría General de la Presidencia; y Fernando de Santibáñez, al frente de la Secretaría de Inteligencia del Estado. Al día siguiente, *Chacho* Álvarez anunciaba “su vuelta al llano”, haciendo alusión directa en su discurso de renuncia a las decisiones del presidente acerca de los cambios hechos en el gabinete. La salida del vicepresidente marca el primer cambio “en” el gobierno de acuerdo a la definición de Deheza. La coalición de gobierno se mantendría no obstante, ya que el bloque de la Alianza permanece unificado y, pese a los cambios realizados en el gabinete, el Frepaso retenía el control de los Ministerios de Desarrollo Social, y de Educación.

A. Las tensiones dentro de la coalición de gobierno

Si octubre de 2000 se consideró como uno de los momentos en que el Frepaso podría haber tomado la decisión de retirarse del gobierno es porque, más allá de la crisis que representa la renuncia del vicepresidente, la misma era una manifestación de las tensiones existentes entre los dos partidos que integraban la coalición y el propio presidente. En este sentido, si el presente trabajo –y en particular la hipótesis del mismo– está justificado es, justamente, porque existían razones que hacían aparentar como factible la posibilidad de que el Frepaso decidiera romper la coalición.³

Las primeras tensiones entre el gobierno y el Frepaso se dieron promediando el mes de mayo, cuando el gobierno, tras corregir sus estimaciones en materia económica, decidió avanzar finalmente con un ajuste más severo que el llevado a cabo en diciembre del año anterior, que incluía un conjunto de alzas impositivas que afectaban principalmente a sus propios *constituencies* (Novaro 2002). Las nuevas medidas

3. Novaro (2002) sostiene que era al menos “adecuado” que lo hiciera.

económicas, anunciadas el 29 de mayo, consistían en un recorte por más de \$500 millones que tomaría más de un mes en ser convalidado por la Cámara de Diputados, paradójicamente en la que el oficialismo constituía entonces la primer minoría, con un bloque de 124 miembros.

El 31 de mayo, en una reunión en la que Mario Vicens y Pablo Gerchunoff –ambos del Ministerio de Economía– presentaban el recorte ante legisladores aliancistas como el mal menor para hacerle frente a la crisis económica, fueron María América González y Carlos Raimundi (hoy ambos integrantes del ARI) los primeros miembros del Frepaso en cuestionar la medida, que no era mirada con mejores ojos desde ciertos sectores del radicalismo no tan cercanos al entorno presidencial (*La Nación*, 01/06/2000). Unos días más tarde un diputado frepasista sostenía “solamente unidos y peleando desde adentro del oficialismo podemos poner algún freno a los ajustazos” (*La Nación*, 04/06/2000), medidas que eran vistas como una continuación de la política económica de Menem, que seducía a los sectores más *duros* u ortodoxos del gobierno. Aún así, el ajuste sería finalmente aprobado, aunque no sin ciertos costos. Pese a que las diferencias internas eran relativizadas por la conducción del bloque, el mismo mostraba ya por entonces ciertas tensiones internas por la medida que habían debido convalidar. Antes de la sesión en que la Cámara de Diputados debía dejar sin efecto el intento de los senadores del PJ para anular los decretos presidenciales en los que se daba forma al ajuste, dentro del bloque Elisa Carrió amenazaba con renunciar a la Alianza en caso de verse obligada a votar de acuerdo a la posición del bloque. Asimismo, en la votación, dos miembros del Frepaso votaron con el PJ (*La Nación*, 30/06/2000).

Al punto tal había sido sentido el golpe de doblegarse en el terreno económico, que el líder del Frepaso y vicepresidente de la Nación se puso como tarea la lucha contra la corrupción y como meta principal el alcanzar un Estado transparente (Novaro 2002). Pero ya en la última semana de junio se había publicado en *La Nación* una columna de Joaquín Morales Solá que daría inicio a una serie de cruces, entredichos, investigaciones y trascendidos acerca del presunto pago de sobornos a senadores del PJ para la aprobación de la Ley de Reforma Laboral en abril de aquel año (Morales Solá 2000).

En septiembre de 2000, con el escándalo de los sobornos en el Sena-

do como telón de fondo, comenzaba a delinearse el primer cambio dentro del gabinete.⁴ El 22 de septiembre se produjo el primer recambio de figuras ministeriales: el Ministerio de Desarrollo Social quedaba a cargo de Marcos Makón, quien había estado ocupando la vicejefatura de gabinete. La UCR sufriría bajas en la “oxigenación” del gabinete que el presidente había dispuesto, ya que tanto Rodolfo Terragno como Ricardo Gil Lavedra, ambos figuras representativas de la UCR en el gobierno, serían reemplazados en sus puestos por figuras cercanas al presidente; al frente de la Jefatura de Gabinete quedaría Chrystian Colombo, debajo de quien se ubicaría Graciela Fernández Meijide, mientras que el Ministerio de Justicia sería encabezado por Jorge de la Rúa (*La Nación*, 06/10/2000). No obstante, fue en particular un cambio en el gabinete —y la ausencia de otro— lo que provocó el primer cambio en el gobierno: el paso de Flamarique, uno de los cuestionados por el presunto pago de sobornos, del Ministerio de Trabajo a la Secretaría General de la Presidencia (quien sería reemplazado por Patricia Bullrich) y la permanencia de Fernando de Santibáñez, segunda figura cuestionada por el escándalo, al frente de la SIDE.

La señal sería tomada por Álvarez como una falta de apoyo a la investigación del caso que había tomado como cruzada personal, lo que llevaría a su renuncia a la vicepresidencia al día siguiente. A los pocos días el bloque de la Alianza ratificaba su unidad exigiendo en conjunto la salida de Santibáñez, la cual, al igual que unos días antes, no se produciría. De la Rúa respondería designando interlocutores dentro del gobierno y la Cámara de Diputados para conformar una mesa de enlace con el Frepaso (*La Nación*, 13/10/2000), el cual no abandonaría sus cargos ni el bloque oficialista. De esta manera, a la confusión inicial entre algunas figuras de su propia fuerza, el Frepaso respondió con señales de unidad e intentando demostrar la solidez de la coalición.

4. Juan Llach había presentado su renuncia al Ministerio de Educación en los primeros días de septiembre, pero no le sería aceptada hasta más de un mes más tarde. De cualquier manera, la salida de Llach no significaba una verdadera pérdida para el Frepaso, entre cuyos miembros su postulación para la cartera de Educación había sido objetada (*La Nación*, 23/09/2000, 03/09/2000 y 22/11/1999).

B. Calculando los beneficios de volver todos al llano

Por lo tanto, de acuerdo a la definición dada en el marco teórico, la coalición se mantenía. Se consideraría una salida de la coalición si a la renuncia de Álvarez a la vicepresidencia se hubieran sumado: (a) la renuncia de todos los miembros del Frepaso a sus cargos en el gobierno, o que su permanencia en el cargo sólo a título personal y no en nombre del partido; y (b) la escisión del bloque oficialista y la posterior formación de un bloque propio, el cual quedaría integrado por los 37 diputados, dando por sentado de que la ruptura de la Alianza no resultaría en una fragmentación del propio bloque.

Así definida, para que la ruptura de la coalición fuera el curso de acción más racional el costo de oportunidad de estar en el gobierno debía ser lo suficientemente alto como para anular beneficios obtenidos por ser parte del mismo. Para que esto fuera así, debían ser mayores los beneficios que pudieran obtenerse como bloque independiente en la Cámara de Diputados, o muy altos los costos electorales que pudiera suponer ser parte del gobierno. La salida anticipada de la coalición a menos de un año de asumir el gobierno suponía costos electorales no menores si se tiene en cuenta que uno de los objetivos que habían llevado al Frepaso a quemar etapas, asociándose con la UCR para lograr la presidencia y vencer al justicialismo, había sido el de demostrar “responsabilidad” en el cargo y capacidad de gestión en lugar de permanecer en la “intransigencia” legislativa (Abal Medina 1998, Novaro 2002); y además, que como parte del gobierno y del bloque oficialista, había asumido el costo ante la opinión pública de convalidar el ajuste de mediados de año como una medida necesaria (*La Nación*, 04/06/2000).

Vale considerar entonces cuánto más beneficioso que la gestión podía resultar reagrupar fuerzas en el –para nada despreciable– bloque de 37 miembros que ostentaba en el Congreso. Con este tamaño, desplazaría a Acción por la República –que por entonces contaba con un bloque de 12 miembros (*La Nación*, 26/10/1999)– a la cuarta minoría, pasando a ocupar el Frepaso, como en los tiempos de Menem, la tercera minoría en la Cámara de Diputados. Pero como en esos tiempos, el Justicialismo se convertiría en la primera fuerza de la cámara, controlando entonces el Congreso completo, ya que nunca había perdido el control del Senado. Con 101 miembros, el bloque del PJ se convertiría en la primera fuerza,

imponiéndose sobre el bloque radical, que por entonces contaba con algo más de ochenta diputados.

Ahora bien, aunque esto podría por un lado hacer del Frepaso un actor sumamente importante en las negociaciones de las distintas iniciativas del gobierno, no excluía la posibilidad de que las negociaciones que existían ya entre el gobierno y el PJ en el Senado se extendieran a la Cámara de Diputados, condenando nuevamente al Frepaso a la intransigencia y la denuncia que otrora encarnaba, pero con una diferencia no menor: en la gestión, el partido que se mostraba intransigente y denunciante había convalidado un duro ajuste que el propio Frepaso había caracterizado como una continuidad del modelo menemista. En este sentido, es posible afirmar que el margen de maniobra del Frepaso era bastante acotado.

En cierto forma, entonces, la ruptura de la coalición hubiera significado en octubre del año 2000 una suerte de salto al vacío para el Frepaso, puesto que no había forma de saber que abandonando los cargos pudiera, efectivamente, maximizar votos o mejorar su posición para lograr una mayor influencia sobre las políticas públicas que la que tenía como parte del gobierno. De esta manera, el Frepaso continuaba obteniendo los beneficios derivados de los cargos que ocupaba y los potenciales logros de la gestión, a la vez que mantenía cierta influencia sobre el diseño de políticas públicas, influencia que podía potenciar al articularse con los sectores más progresistas de la UCR.⁵ De esta manera, mantener la coalición y permanecer en el gobierno reportaba beneficios inmediatos para el Frepaso; beneficios que no eran superados por la alternativa de abandonar el gobierno.

El segundo cambio “en” el gobierno

Marzo de 2001 fue un mes –particularmente– crítico para el gobierno de Fernando de la Rúa. José Luis Machinea, desgastado y sin apoyo, presentó su renuncia a la conducción del Ministerio de Economía, tras lo

5. Un ejemplo de esto fue la manera en que se presentó inicialmente la emblemática “reforma política”, ya sin Chacho Álvarez en el gobierno (*La Nación*, 24/10/2000).

cual se produjo la controvertida designación de Ricardo López Murphy como su sucesor, quien hasta entonces se había desempeñado como ministro de Defensa. Sin embargo, tras dos semanas de gestión y en un clima de gran tensión, un hecho aún más conflictivo se concretaba: la llegada de Domingo Cavallo al gobierno, hecho que llevó a la coalición al borde de la ruptura. Este fue el segundo cambio “en” el gobierno.

Una vez transpuesta la crisis de octubre de 2000, el gobierno acordó con el Fondo Monetario Internacional un paquete de medidas conocido entonces como “blindaje”. La ayuda que proveería el Fondo requería a cambio de la modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y el Presupuesto 2001, la eliminación de la prestación básica universal y el establecimiento de un nuevo Compromiso Fiscal Federal en el que se congelara cualquier incremento en el gasto primario de las provincias.

El período comprendido entre el mes de octubre de 2000 y marzo de 2001 fue uno particularmente crítico. De acuerdo con el análisis de Gervasoni (2003), durante este período “los inversores más informados o desconfiados comienzan a retirarse”, en lo que constituye el *efecto manada*, inmediatamente posterior al evento considerado como desencadenante de la crisis financiera en que luego se vio envuelta la Argentina: la renuncia del vicepresidente. En buena medida, los temores del mercado financiero estaban fundados en el hecho que el blindaje introducía un programa fiscal inconsistente, manteniendo al “riesgo-país” por encima de los 800 puntos básicos. A fines de febrero, la ausencia de mejoras en la recaudación y el crecimiento del déficit fiscal, junto con la ofensiva en la Cámara de Diputados contra el presidente del Banco Central, Pedro Pou, a raíz de denuncias de lavado de dinero terminaron por agravar la crisis.

Así, en un intento por reemplazar a Pou en el Banco Central, el propio Machinea se vio obligado a renunciar ante la falta de apoyo por parte del presidente, iniciando de esta manera el mes de los tres ministros (Bonvecchi 2002:140-146).

A. La ida y vuelta del Frepaso entre los tres Ministros

El sucesor de Machinea sería Ricardo López Murphy, hasta entonces ministro de Defensa, quien ocupó el cargo sólo dos semanas. En ese lap-

so de tiempo el riesgo-país aumentó poco más de cien puntos básicos. Al anunciar el paquete de medidas que había sido instruido para llevar adelante por el presidente, y por el cual estaba dispuesto a “jugarse a fondo”, el nuevo ministro desató la peor crisis dentro de la coalición de gobierno (*La Nación*, 17/03/2001). Ni bien habían terminado los anuncios, la mitad del gabinete había presentado su renuncia, Álvarez había definido la retirada de todos los miembros del Frepaso del gobierno y, sin embargo, se insistía en dejar sentado que la Alianza persistiría (*La Nación*, 17/03/2001), al punto tal que el bloque de diputados “oficialista” sostenía que resistiría el ajuste en el Congreso (*La Nación*, 17/03/2001). La resistencia al nuevo ajuste enfrentaba al presidente con los dos partidos integrantes de la coalición de gobierno. Ese mismo fin de semana, el entorno presidencial llevaba a cabo infructuosas negociaciones, de las que el Frepaso no se mantenía al margen, para redefinir una nueva coalición con el cavallismo.

Cavallo quedaría el 20 de marzo al frente a la cartera de Economía y, si bien el Frepaso no tenía participación en el nuevo gabinete, este ya buscaba en el entorno presidencial la forma de acceder a alguna cartera a título de “socio minoritario de la Alianza” (*La Nación*, 21/03/2001). Tolerar a Cavallo parecía así, un costo que tanto el Frepaso como la UCR estaban dispuestos a soportar. Tanto es así que el 23 de marzo todos los miembros del Frepaso que desempeñaban funciones en las segundas líneas del gobierno y habían presentado sus renuncias el viernes anterior—exceptuando dos casos— volverían a sus cargos, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social se mantenía vacante tras la renuncia de Marcos Makón. El regreso del Frepaso terminaría de completarse el 26 de marzo, cuando Juan Pablo Cafiero fuera anunciado como futuro ministro de la cartera vacante, dando fin al *impasse* en la coalición.⁶

El segundo cambio “en” el gobierno dejaba entonces como saldo una nueva coalición de gobierno—formada por el propio De la Rúa entre la UCR, el Frepaso y Acción por la República— y no pocas bajas en las filas del bloque de diputados de la Alianza. No obstante, el gobierno contaba

6. Durante este *impasse*, la Alianza había aprobado en Diputados la iniciativa de Cavallo para la delegación de poderes especiales al presidente con ciertas modificaciones al proyecto original.

entonces con un renovado voto de confianza de la opinión pública, derivado principalmente de la designación de Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía (*La Nación*, 30/06/2001).

B. Explorando los límites impuestos por el calendario electoral

La renuencia en marzo del 2001, tanto del Frepaso como de la UCR, a aceptar un ajuste anunciado por el ministro de Economía Ricardo López Murphy por encima de los \$1.500 millones puso al presidente Fernando de la Rúa en una situación en que lo obligaba a tomar una decisión. Sin embargo, la imposición de ambos partidos a ir por un camino alternativo como condición *sine qua non* para mantener la alianza de gobierno, daba al presidente un alto grado de discrecionalidad. A su vez, jugaban a favor de la continuidad de la Alianza el hecho que se tratara de un año electoral, en el que se pondría en juego el capital alcanzado en el Poder Legislativo.

La alta fragmentación que caracterizaba al escenario electoral de 2001 ejercían una fuerte presión sobre el Frepaso y la UCR para mantener la Alianza, al menos como frente electoral, ya vacío de contenido, puesto que esta era la mejor situación bajo la cual ambos podían llegar a las elecciones, más allá de los resultados que obtuviese el gobierno. De hecho, la incertidumbre acerca del rumbo que pudiera tomar el gobierno de Fernando de la Rúa constituía un incentivo para competir por los votos, en detrimento de tratar de influir en las políticas u obtener cargos.⁷ El ajuste anunciado por López Murphy constituía una suerte de límite negativo en materia de políticas, tanto para el Frepaso como para el ala progresista de la UCR. La llegada de Cavallo estaba claramente por encima de dicho límite. La reticencia inicial a aceptar el desembarco del ex ministro de Economía de Menem fue menor a la esperada, en buena medida porque, aún cuando marzo fue un punto crítico del gobierno alian-

7. En este sentido sostiene Ström (1990:588) que “cuanto mayor es el grado de competencia electoral (la incertidumbre acerca de los resultados) mayor es la cantidad de partidos que persiguen votos” y, “cuanto mayor es la certeza de que los votos serán convertidos en escaños, mayor valor será el que los partidos le den a las metas electorales”.

cista –uno de los tantos–, la llegada de Cavallo era vista con beneplácito por parte de la opinión pública (*La Nación*, 30/03/2001). Esto representaba una nueva posibilidad para lograr mejorar su imagen, y en definitiva, llegar en mejor forma a las elecciones.

Ésta fue, efectivamente, la primera actitud del socio minoritario de la Alianza: la apuesta del Frepaso al éxito de Cavallo se hizo explícita incluso antes del fin del *impasse* en la coalición, cuando el propio Álvarez declarara que –valga la ironía– la figura del antiguo ministro de Menem se hallaba “en línea con la *Carta a los Argentinos*” –la carta de la campaña electoral de la Alianza en 1999–, lo cual en cierta forma no era otra cosa más que la extensión del acuerdo programático de la Alianza a la nueva coalición (*La Nación*, 30/03/2001).

La imagen del Frepaso como partido de gobierno y responsable del diseño de políticas públicas parecía orientarse también en este sentido. Habían quedado atrás el *slogan* “del buen gobierno” y la lucha contra la corrupción que arrastrara al vicepresidente al aislamiento (Novaro 2002). La nueva cara del partido en el gabinete sería la de Juan Pablo Cafiero, entonces al frente del Ministerio de Desarrollo Social, detrás de cuya figura el Frepaso aspiraba a convertirse en “la nueva autoridad social”, para completar la “autoridad económica” que representaba la figura de Cavallo en el gobierno (*La Nación*, 27/04/2001).

Podría cuestionarse la elección por la participación en el renovado gobierno y la apuesta a aparecer como “autoridad social” del mismo como vía más adecuada para maximizar votos. Sin embargo, la alternativa a esta vía era, nuevamente, la reagrupación de fuerzas en Diputados. Pero el Frepaso no era ya la tercera fuerza intransigente que había sido durante sus primeras etapas, y tampoco podía pretender volver a serlo habiendo apoyado al Ejecutivo hasta entonces, en decisiones tan conflictivas como lo habían sido los ajustes del año anterior y la negociación del blindaje entre fines de 2000 y principios de 2001. A su vez, las figuras más visibles del Frepaso en Diputados lo habían sido por su defensa del oficialismo en el recinto, como era el caso de Darío Alessandro, jefe del bloque oficialista, mientras que las que hasta 1999 habían sido las caras de la nueva fuerza eran el renunciante a la vicepresidencia y la ex titular de la cartera social, criticada por sus indefiniciones en dicho cargo incluso por miembros de su propio partido. Cabría preguntarse entonces quienes estaban en condiciones de encabezar listas del Frepaso si

este hubiera decidido romper su sociedad con la UCR. Los primeros lugares de las listas fueron ocupados por figuras provenientes del radicalismo progresista con control sobre amplios recursos del partido (Terragno, Moreau y Alfonsín), lo que aseguraba al Frepaso el apoyo a sus candidatos, algo más abajo en la lista, del aceitado aparato radical.

Muy distinto sería para quienes se habían mantenido firmes en sus posiciones enfrentar las futuras elecciones “desde el llano”. Elisa Carrió, al frente del ARI –fuerza creada formalmente el 17 de mayo de ese mismo año–, había mostrado su oposición al ajuste de mediados de 2000 y votado en disidencia cuando el PJ intentó anular los decretos a través de los cuales se implementaba el mismo; había luego encabezado la fallida lucha que encarnara Álvarez contra la corrupción, presidiendo la comisión investigadora del lavado de dinero en la Argentina y, finalmente, había hecho pública su oposición a la delegación de poderes, ocasión que aprovechó para independizarse de la conducción radical en la Cámara.

Para el Frepaso mantenerse en el gobierno era una cuestión de supervivencia política. Sostener la coalición constituía la más racional dentro de las opciones disponibles, dado que representaba la mejor posición para llegar a las elecciones legislativas. De hecho, renunciaría a la lucha por cargos ministeriales, reservándose para las segundas líneas y, eventualmente, para la cartera social. La designación de Juan Pablo Cafiero al frente del Ministerio de Desarrollo Social buscaba fortalecer la imagen del Frepaso como referente en esta materia, y guardián de la política social en un gobierno aislado cuyos protagonistas eran el entorno presidencial y los cuadros de Acción por la República.

Las elecciones del 14 de Octubre y el fin de la Alianza

En los meses sucesivos a la asunción de Cavallo la crisis se profundizó, dejando aislado a un gobierno que enfrentaba las elecciones como espectador, sin candidatos. El discurso de campaña de todos los candidatos se centraba en la crítica de la gestión aliancista, aún el de los propios candidatos de la Alianza. Los resultados de las elecciones confirmaron los más oscuros pronósticos acerca de la gravedad de la crisis de representatividad que sufría el electorado argentino y el nivel de desprestigio de la dirigencia política. La fragmentación, el voto en blanco y

la anulación del voto eran las características principales de los resultados. La Alianza había perdido más de cuatro millones y medio de votos en sólo dos años, a la vez que el ARI desplazaba a Acción por la República como tercera fuerza en la Cámara de Diputados en su debut electoral (Escolar *et al.* 2002).

En los días que siguieron a las elecciones la incertidumbre acerca del futuro de la Alianza ya se había instalado en varias figuras de las fuerzas que la componían y en el gobierno mismo. De acuerdo a lo que en el trabajo se definió como coalición de gobierno, el Frepaso materializó la ruptura de la Alianza a sólo una semana de las elecciones: primero, con la renuncia de Juan Pablo Cafiero al Ministerio de Desarrollo Social (*La Nación*, 21/10/2001), última figura del Frepaso en integrar el gabinete de De la Rúa, y finalmente, con la ruptura del bloque oficialista que integraban junto con la UCR el día 30 de octubre, la cual a su vez provocaría una fragmentación del propio bloque del Frepaso en dos (*La Nación*, 01/11/2001).

Una vez pasadas las elecciones se dio finalmente la ruptura de la Alianza, ya muy debilitada. El presidente quedó rodeado únicamente por un entorno íntimo del cual el propio Cavallo había pasado a formar parte. Los fallidos intentos por estructurar una nueva coalición de gobierno, las críticas de quienes habrían de asumir tras ser tibiamente legitimados en octubre, el rechazo de los gobernadores a negociar y el fortalecimiento del justicialismo en el Congreso, todo en un clima de fuerte tensión social, terminaron forzando al presidente a presentar se renuncia el 20 de diciembre.

Conclusiones

Del análisis desarrollado se extrae que el Frepaso mantuvo la coalición de Gobierno actuando de manera auto interesada, eligiendo en ambas coyunturas críticas la alternativa que mayores beneficios le reportaba. Por lo tanto, considerar que la ruptura en octubre 2000 hubiera sido lo adecuado ante la renuncia de Chacho Álvarez, o bien que no había vuelta atrás luego de la renuncia masiva de sus funcionarios tras el plan de ajuste presentado por López Murphy, implicaría desafiar el carácter auto interesado de las acciones del Frepaso. Siguiendo esta línea, su compor-

tamiento fue consecuente con lo que se hubiera esperado de cualquier partido político cuyas metas a alcanzar fueran, alternativamente, los votos, los cargos y la influencia sobre el diseño de políticas públicas. El Frepaso actuó como lo hizo fue porque, efectivamente, el curso de acción elegido, tanto en octubre de 2000 como en marzo de 2001, presentaba los mejores pagos (*pay-offs*), o al menos parecía ser la mejor posibilidad de lograrlos, dada la información con la que contaba en cada caso.

Así, en ninguna de las dos ocasiones en que ocurrió un cambio “en” el gobierno fueron los beneficios que abandonar el gobierno representaba mayores a los que se percibían por quedarse y mantener la Alianza, con la que se había logrado conquistar el Ejecutivo en las elecciones de 1999. En el 2000 el beneficio de los cargos en el Ejecutivo y el rol derivado de éste en el diseño de las políticas públicas en octubre, así como el calendario en marzo del año siguiente habían terminado por inclinar la balanza a favor de la permanencia en un gobierno acuciado por distintas crisis, algunas nuevas, otras recurrentes. ¿Había renunciado el Frepaso a toda posibilidad de salir de la Alianza cuando asumiera el gobierno en 1999? Como señala Novaro (2002), y cómo se ha visto en el desarrollo de la hipótesis, el Frepaso “quemó las naves” al convalidar y justificar el ajuste en una apuesta a que de la salida de la recesión resultarían mayores beneficios que los costos que le suponía perder la identidad que se había forjado para sí en la Cámara de Diputados, rechazando las iniciativas del Ejecutivo en tiempos de Menem, denunciando las privatizaciones y los males que las transformaciones en el Estado acarrearían. Una vez perdida la apuesta a la salida de la recesión en el año 2000 el Frepaso encaró luego, con Álvarez como principal interesado, iguales apuestas en la lucha contra la corrupción y la construcción de la propia imagen como “autoridad social”, siempre con el mismo éxito.

De hecho, el rol de partido opositor intransigente en el Congreso, que le había reportado importantes beneficios en materia electoral hasta su ingreso en la Alianza fue dejado vacante en el mismo momento que convalidó el ajuste de mayo de 2000. A tal punto cabe señalar la convalidación del ajuste como el punto en que el Frepaso quemara las naves, que es en ese momento cuando pueden rastrearse las primeras tensiones y principios de reacomodamientos en los distintos bloques para ocupar el lugar vacío del socio minoritario de la Alianza. Finalmente sería el ARI quien lo ocuparía en mayo del año siguiente y del cual se beneficiaría su fundado-

ra, Elisa Carrió, quien no cargaba con el peso de haber apoyado las iniciativas oficialistas o haber defendido al presidente *a capa y espada* contra toda crítica. En cambio, la diputada radical había manifestado su descontento con el ajuste, diferenciándose con otros pocos legisladores de prácticamente toda la bancada oficialista, había encabezado y construido su imagen alrededor de la investigación de lavado de dinero, y finalmente, había apostado en contra de la incorporación de Cavallo al gobierno.

Cabría preguntarse, sin embargo, qué margen de maniobra tenía el Frepaso a poco menos de seis meses de asumir como parte del gobierno, para ir contracorriente de los diagnósticos del Ministerio de Economía, cuya conducción había sido acordada entre los partidos que integraban la coalición de gobierno y el presidente. A su vez, qué imposiciones suponía para el joven partido que su jefe ocupara la vicepresidencia, habiendo sido parte de la fórmula que legitimara a Fernando de la Rúa en la conducción del país. Así puesto, a la vez que es posible concluir que el Frepaso actuó, una vez convalidado el ajuste, de manera racional en las crisis que vivió la coalición de gobierno tomando la decisión de permanecer en ella, la racionalidad de avalar el ajuste en una situación como la que se encontraba el partido encabezado por *Chacho* Álvarez representa un nuevo interrogante. Esto es, si acaso en las coaliciones de gobierno resultantes de alianzas electorales, como fue el caso de la Alianza, los partidos que integran la misma ven su comportamiento constreñido en mayor o menor grado, y si es así en qué medida, que en los casos en los que la coalición de gobierno es formada *ad hoc*, una vez que el presidente se halla en la búsqueda de ampliar su contingente legislativo.

Bibliografía

Libros y Artículos

- ABAL MEDINA, Juan Manuel (1998): "Viejos y nuevos actores en el escenario posmenemista: de Evita a Graciela, la experiencia del Frente Grande/Frepaso". Presentado en *Latin American Studies Association, XXI International Congress*, Chicago, 24 al 26 de Septiembre.
- ALTMAN, David (2000): "Coalition formation and survival under multiparty presidential democracies in Latin America: between the tyranny

- of the electoral calendar, the irony of ideological polarization, and inertial effects". *Meeting of the Latin American Studies Association*, Miami, 16 al 18 de Marzo.
- BATES, Robert H.; GREIF, Avner; LEVI, Margaret; ROSENTHAL, Jean-Laurent y WEINGAST, Barry (1998): *Analytic Narratives*, Princeton University Press.
- BONVECCHI, Alejandro (2002): "Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión". En: Novaro, M. (comp.): *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Norma, Buenos Aires.
- CHASQUETTI, Daniel (2001): "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En: Lanzaro, J. (comp.): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- DEHEZA, Grace Ivana (1998): "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur". En: Nohlen, D.; y Fernández, M. (eds.): *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.
- DOWNS, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Harper Collins Publisher, New York.
- ESCOLAR, Marcelo; CALVO, Ernesto; CALCAGNO, Natalia; y MINVIELLE, Sandra (2002), "Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina". En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, IDES, No. 42, Volumen 165.
- GERVASONI, Carlos. (2003): "Crisis política y crisis financiera en el Gobierno de la Alianza en la Argentina (1999-2001)". Electronic Paper Series. Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies. The University of Texas at Austin. Disponible en: <http://www.utexas.edu/>.
- MORALES SOLÁ, Joaquín (2000): "Carencias y defectos del gobierno". En: *La Nación*, 25 de Junio de 2000, Buenos Aires.
- NOVARO, Marcos (2002), "La Alianza, de la gloria del llano a la debacle del gobierno". En: Novaro, M. (comp.): *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Norma, Buenos Aires.
- SHEPSLE, Kenneth y BOMCHEK Mark (1997): *Analyzing Politics: Rationality, Behaviour and Institutions*, W. Norton Company, New York.
- STRÖM, Kaare (1990): "A behavioral theory of competitive political parties". En: *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 2, Mayo.

Fuentes periodísticas

La Nación, de Buenos Aires, en: <http://www.lanacion.com.ar/>

JUAN LABAQUI es maestrando en Políticas Públicas (UTDT) y licenciado en Ciencia Política (UBA). En la actualidad realiza trabajos en distintos proyectos de investigación sobre instituciones políticas, y la relación entre *think tanks* y política.

Agradecimientos

Agradezco la contribución de Javier Zelaznik para el inicio de este proyecto, los valiosos aportes de Carolina Tchintian e Ignacio Labaqui durante su elaboración, y los comentarios de todos ellos a la versión final de este trabajo. Los errores son míos.