

EL DERRUMBE POLÍTICO EN EL OCASO DE LA CONVERTIBILIDAD.

LA ALIANZA, DE LA GLORIA DEL LLANO A LA DEBACLE DEL GOBIERNO. MARCOS NOVARO-

Introducción: el problema de la gobernabilidad

El desafío de conformar un núcleo de gobernabilidad capaz de atender a las tareas de recomposición del Estado y establecimiento de reglas económicas sustentables ha sido recurrente en la historia argentina de, al menos, el último cuarto de siglo. Dicha recurrencia, no está de más decirlo, ha sido estimulada por el carácter dilemático del desafío: para afirmarse los gobiernos deben poder ofrecer resultados en términos de funcionamiento del sector público y crecimiento económico, cuya generación está impedida por las trabas que imponen el Estado y el régimen económico existentes, que se alimentan entre sí. Se han sucedido diversos intentos de solución a este dilema, pero todos ellos, tras lograr ciertos éxitos iniciales, han probado ser insuficientes y efímeros, desembocando en nuevas crisis políticas y económicas. La transición democrática iniciada en 1982 proveyó una base de legitimidad sólida y permanente al régimen político, pero no aportó demasiado en términos de reformas institucionales y económicas. Los gobiernos elegidos desde entonces se han visto por ello enfrentados a situaciones que revelaron lo precario de sus recursos políticos y financieros, poniéndose una y otra vez en evidencia que, por debajo de la frágil superficie conformada por las formas institucionales, se agita un magma potencialmente explosivo de fuerzas sociales en conflicto, para el cual no hay límites ni reglas compartidas, que alimenta y se alimenta de tendencias a la fragmentación y la anomia. De este modo, los gobiernos democráticos desde 1983 a esta parte han quedado, en coyunturas críticas, a merced de poderes fácticos de distinto origen: militares, sindicales, empresarios, mediáticos, locales y externos; o incluso de otros poderes políticos e institucionales: las internas partidarias, las administraciones provinciales, los tribunales, etc. En consecuencia, la historia de esta etapa democrática en la Argentina puede concebirse como una sucesión de esfuerzos, apenas recompensados y siempre amenazados por el caos, por componer una fórmula de gobierno perdurable.

En situaciones como ésta, las capacidades de gobierno suelen encontrar una ayuda inesperada de los contextos de crisis: cuando los actores sociales y políticos con los que lidian los gobiernos son masivamente afectados en su capacidad de acción colectiva, éstos, aun en su debilidad, pueden hallar la oportunidad para sobrepasar vetos y obstáculos que en situaciones de "normalidad" aquéllos les imponen. Fue así que Alfonsín recién logró hacer aprobar las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, que se correspondían, conviene recordarlo, con sus planes iniciales respecto de las violaciones a los derechos humanos, pero que los partidos habían resistido en el Congreso durante los primeros años, tras las sublevaciones de los carapintadas y la amenaza (cierta o aparente) de que se interrumpiera el proceso de democratización. En forma semejante, Menem venció las resistencias peronistas a las reformas de mercado en gran medida gracias a la crisis de la hiperinflación de 1989, y luego venció sus propias resistencias y las de muchos de sus asociados a entregar el cornal¹do económico a Domingo Cavallo a la luz de otros dos picos hiperinflacionarios. En ambos casos, de todos modos, los recursos de gobierno extraídos de las crisis no estuvieron libres serias limitaciones, provenientes del carácter coyuntural de fórmulas desarrolladas por los respectivos gobiernos y de vetos y presiones extorsivas que siguieron ejerciendo ciertos actores (los militares primero, los operadores financieros después), así que los avances logrados resultarían insuficientes para aventar de modo definitivo la amenaza de la

ingobernabilidad.

En el caso de la experiencia menemista esta circunstancia resulta especialmente relevante para explicar la evolución posterior: el modo en que se implementaron las reformas estructurales condicionó obviamente sus resultados, tanto en cuanto a la eficacia y sustentabilidad de las reglas más o menos de mercado establecidas, como de los recursos de gobierno creados a partir de los cambios introducidos en el Estado. Los intereses empresarios y en particular financieros que influyeron decisivamente en la orientación de los cambios y en su implementación no tardarían en revelarse, al momento en que maduraron las nuevas reglas de juego, como agentes capaces de bloquear cualquier nuevo intento de introducir reformas que afectaran las ventajas por ellos conquistadas, en términos de apropiación de rentas y oportunidades de negocios. Por otro lado, los avances logrados en el terreno de los recursos fiscales, la eficiencia de las políticas públicas, etc., tanto a nivel nacional como en las provincias, fueron muy parciales y francamente insuficientes para enfrentar los nuevos desequilibrios resultantes de las propias reformas, y en particular de la vigencia de la convertibilidad. El dilema que se presentará a fines de los noventa en forma cada vez más dramática consistirá, así, en que el conglomerado de intereses empresarios y políticos que había ganado con las reformas realizadas a comienzos de la década probaría ser suficientemente sólido para resistir nuevas iniciativas reformistas que pudieran afectar sus intereses, pero no para actuar en la economía y el sistema político como motor del crecimiento, al menos no en forma sostenida. Esta incapacidad se pondría dramáticamente en evidencia a partir de septiembre de 1998, cuando la economía argentina entró en un largo y profundo ciclo recesivo que puso en un brete al régimen de convertibilidad. Precisamente en el momento en que se comenzaba a definir la sucesión de Carlos Menem en la presidencia.

La Alianza, creada en 1997 para desplazar al peronismo del poder, apostó a "corregir" aspectos parciales del "modelo" económico heredado de las reformas menemistas, preservando lo esencial (la convertibilidad del peso con el dólar, la apertura comercial y las privatizaciones) bajo el supuesto de que dicho modelo era en sí viable, y que a través de políticas activas podía mejorarse su desempeño en términos de crecimiento económico, creación de oportunidades de empleo y redistribución social.' Otro supuesto de esta estrategia para llegar al gobierno y ejercerlo era que esa corrección parcial del rumbo podía implementarla una coalición de partidos (la que formaban el Frepaso y la UCR) que se hiciera fuerte en el mejoramiento de la calidad institucional y técnica de las políticas públicas a implementar, dejando atrás los métodos y prácticas decisionistas, delegativas y corruptas que habían caracterizado al menemismo.

Al preguntarnos por los resultados de la estrategia orientada por estos dos postulados deberíamos, ante todo, poder distinguir los déficits de concepción y los de implementación que la afectaron, y la intervención de circunstancias relativamente opacas e imprevistas para los actores, evitando caer en la ilusión de destinos ineluctables de gloria o de vergüenza, o en la también ilusoria atribución de todas las responsabilidades a otros actores o a circunstancias fortuitas ajenas a la propia estrategia. En lo que nos interesa principalmente en este trabajo, analizar las circunstancias por las cuales la Alianza fracasó en conformar un núcleo de gobernabilidad para sostenerse en el poder, identificamos tres problemas, que definen a su vez tres momentos en el desarrollo de la experiencia aliancista, en los que se retroalimentan negativamente rasgos de diseño e implementación de su estrategia con un entorno crecientemente desfavorable: en primer lugar, la coalición no alcanzó a consolidar su liderazgo y organización y ocupó la presidencia con un respaldo electoral acotado y un aun más estrecho control de los

resortes institucionales imprescindibles para gobernar, con un irresuelto conflicto interno respecto de las orientaciones que debía priorizar; en segundo lugar, se enfrentó con una crisis económica que resultó ser mucho más aguda de lo previsto y, lo que es aun más grave, de la que casi inmediatamente pasó a ser corresponsable, alentando un mayor disenso programático en la coalición y el encapsulamiento ortodoxo del Ejecutivo; y, por último, las crecientes dificultades incentivaron a los integrantes de la Alianza a dejar de lado el juego colaborativo a favor de uno faccioso, que desembocaría en la quiebra del vértice gubernamental y en un proceso ya irrefrenable de deterioro de la capacidad de gobierno, cuyo resultado sería el colapso del que fuera por diez años el recurso esencial de la gobernabilidad en la Argentina, la convertibilidad monetaria.

Adviértase que cada uno de estos puntos atiende a una cierta dimensión de la estrategia y sus circunstancias, articulándose en torno a ellas, en distintos momentos, diagnósticos y decisiones que involucraron conflictos políticos específicos. La comprensión del proceso que condujo a la descomposición de la Alianza y el fracaso de su gobierno debe precisar, en cada caso, el tipo de problemas que resulta decisivo para explicar el desenlace.

La precaria victoria de una coalición demasiado frágil

La segunda mitad de los noventa ofreció a las fuerzas de oposición oportunidades de desarrollo que no habían conocido en la primera gestión menemista. Los dispersos grupos de centroizquierda y disidentes de los partidos mayoritarios lograron superar su crónica insignificancia cuando convergieron en el Frente Grande en 1993 y en el Frepaso (Frente para el País Solidario) a fines de 1994. Por primera vez en décadas una fuerza progresista desafió el tradicional predominio del peronismo y el radicalismo en las elecciones presidenciales del año siguiente. Incluso la UCR, que obtuvo en esa ocasión el peor resultado de su historia (su candidato presidencial cosechó entonces apenas el dieciséis por ciento de los votos) pareció poder recuperarse del prolongado declive y del agudo faccionalismo interno padecidos hasta entonces, renovando su oferta de candidatos y recuperando su perfil opositor. En ello ayudó, por sobre todo, la acumulación de conflictos que comenzó a cargar las espaldas del oficialismo inmediatamente después de que Carlos Menem conquistara su reelección. Ambas expresiones opositoras lograrían capitalizar el creciente clima de rechazo hacia el gobierno que se extendió en la opinión pública (paradójicamente, apenas instantes después de que ese gobierno lograra un resonante triunfo en las urnas) y los cuestionamientos que empezó a recibir el gobierno de parte de fracciones de su propia coalición: tanto de los medios de comunicación como de los empresarios, los políticos de centroderecha (recordemos que, a mediados de 1996, Domingo Cavallo se alejó del gobierno nacional y organizó su propio partido, que recogería amplias adhesiones en el electorado liberal y el mundo de los negocios) y de los propios peronistas (el candidato más firme a sucederlo en el liderazgo del partido, Eduardo Duhalde, tardó menos que Cavallo en lanzar su candidatura presidencial). La proliferación de expresiones de oposición al gobierno nacional respondía, en gran medida, al complicado cuadro que le tocaba enfrentar, en el que se combinaban problemas macroeconómicos (vulnerabilidad ante los bruscos cambios del contexto internacional, problemas de financiamiento del sector público y de competitividad de la economía), con déficits sociales que no tardaron en agravarse cuando en 1994 se interrumpió la expansión económica gestada con la convertibilidad (desocupación, caída de los salarios, concentración del ingreso), y déficits institucionales que, si no eran nuevos, se volvían particularmente visibles e intolerables en las nuevas circunstancias (corrupción, falta de transparencia e independencia de la justicia, desbordes del poder presidencial, tensiones

entre la nación y las provincias por la distribución de los recursos fiscales y el acceso al financiamiento externo, etcétera).

Como los problemas que agobiaban al gobierno se correspondían bastante bien con los temas que venían agitando los partidos opositores, a éstos no les resultaría difícil cosechar crecientes adhesiones. De ahí también que muchos otros encontrarán tentador tomar parte de esa cosecha. A resultas de lo cual, si bien la oposición radical y frepasista podría disfrutar de oportunidades para crecer, también tendría por delante un serio obstáculo para conquistar la mayoría y hacerse del gobierno en 1999: la emergencia de una figura de recambio dentro del peronismo, bien afirmada al menos en el reclamo social, volvía muy remota la posibilidad de que el peronismo fuera a perder el apoyo de una porción significativa de sus electores tradicionales; por otro lado, si bien una alternativa de centroderecha como la que ofrecía Cavallo podía arrastrar consigo a una parte de los electores que desde ese sector habían apoyado a Menem en 1995, eso limitaba en igual medida las posibilidades de que la oposición frepasista y radical creciera en ese sector. Fue en estas circunstancias que, en agosto de 1997, la UCR y el Frepaso decidieron formar la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, con la que lograron poner fin, en las parlamentarias de octubre de ese año, a la seguidilla de victorias electorales que, en forma ininterrumpida, venía acumulando el peronismo desde 1987.

La armonía inicial que parecieron lograr los socios aliancistas y su inmediata consagración como nueva mayoría en el país, sumadas a la agudización de las disputas internas en que quedó sumido el PJ y los magros resultados de la segunda presidencia de Menem, despejarían el camino para que la coalición opositora accediera dos años después, sin mucho esfuerzo, al Ejecutivo nacional. El período que va de agosto de 1997 hasta octubre de 1999, con todo, dista mucho de ofrecer, a una mirada más atenta, el aspecto de un aceitado riel por el cual la nueva coalición pudiera deslizarse sin dificultades desde su primera expresión electoral hacia la conformación de una fórmula sostenible de gobierno. Tanto su concreción para los comicios de 1997, como su continuidad para las elecciones presidenciales de 1999, la selección de candidaturas y la definición de orientaciones programáticas estuvieron plagadas de dificultades. Si bien algunas de ellas encontraron circunstancialmente una vía de resolución, ello no significó una maduración estructural de la coalición, ni en términos organizativos (mecanismos de resolución de conflictos, de toma de decisiones, etc.), ni de formación de un liderazgo consistente y abarcativo. En ello influyó, sin duda, el escaso tiempo transcurrido entre la creación de la coalición y la asunción del gobierno; pero también, y por sobre todo, pesaron las debilidades de cada una de las fuerzas aliadas y las inclinaciones y estrategias de sus conducciones.

El Frepaso fue sin lugar a dudas el actor más dinámico de la política argentina de la segunda mitad de los noventa. Nacido de la voluntad de conformar una nueva fuerza política progresista, fue el que más rápidamente se acomodó a las circunstancias nacidas del declive del menemismo y el que en mayor medida se benefició del mismo. Resultado de la convergencia de grupos disidentes del peronismo y el radicalismo que abandonaron esos partidos entre 1991 y 1994, la Unidad Socialista y otros grupos menores de izquierda (el Partido Intransigente y sectores del Partido Comunista), la Democracia Cristiana y una amplia gama de dirigentes y militantes provenientes de sindicatos y del movimiento de derechos humanos, reunía también un electorado heterogéneo, que se identificó con las demandas de transparencia y fortalecimiento de las instituciones, lucha contra la corrupción, las crecientes desigualdades y la falta de oportunidades por las que se responsabilizaba al gobierno de Menem. La flexibilidad que demostró este conglomerado

de pequeños grupos políticos para adaptar su discurso de campaña a las expectativas del electorado, y su carencia de compromisos con los fracasos de gobiernos anteriores o con grupos de interés predominantes, constituían sus principales ventajas sobre los partidos tradicionales, en un momento en que muchos votantes desconfiaban de ellos y buscaban nuevos horizontes. Pero esos rasgos eran al mismo tiempo elocuentes indicios de sus debilidades estructurales, que a mediano plazo limitarían sus posibilidades de actuación como fuerza de gobierno: el Frepaso carecía de una estructura de alcance nacional y de recursos humanos en número y calidad suficiente para desempeñar los muchos cargos de representación que comenzó a ocupar desde 1994. Salvo en la ciudad de Buenos Aires, su distrito más fuerte, no contaba con un mecanismo interno de participación y toma de decisiones aceptado todas las corrientes y sectores que lo integraban. Y era muy A endiente del prestigio vertiginosamente conquistado por unos os líderes, que diferían entre sí tanto en su historia como en sus apreciaciones del presente y apuestas para el futuro: Carlos Álvarez, ante todo (quien, tras abandonar el peronismo por "disidencias insalvables" con las políticas menemistas, encabezó la exitosa campaña para la elección de convencionales constituyentes en 1994 y formuló la estrategia frentista), por muy corto tiempo, José Octavio Bordón (candidato del Frepaso a la presidencia en 1995, lo abandonó un año después y volvió al peronismo), luego Graciela Fernández Meijide (figura del movimiento de derechos humanos, carecía de experiencia política pero obtuvo resonantes triunfos electorales por una senaduría porteña en 1995, la Convención de la ciudad en 1996 y para la Alianza en la provincia de Buenos Aires en 1997) y, en menor medida, Aníbal Ibarra (militante de izquierda en su juventud, pasaría de concejal porteño a jefe de Gobierno del distrito en el año 2000).

El proceso de ampliación de este frente de centroizquierda explica en gran medida esas debilidades: resultó del agregado de pequeñas estructuras organizativas difícilmente armonizables entre sí. Algunas consistían en grupos de militantes activos encolumnados detrás de jefes políticos distritales o sectoriales no particularmente populares ni dotados, otras eran redes de punteros tradicionales que controlaban "paquetes" de afiliados, y otras más, en cambio, se fundaban en la popularidad de algunos ° los líderes más destacados o de figuras secundarias, con o sin antecedentes partidarios, y por lo general carecían tanto de afiliados como de militantes. Superpuestas unas a otras más que articuladas, conformaron círculos concéntricos en torno de los líderes, lo que las hacía aun más dependientes de éstos. Los sucesivos marcos institucionales creados para contener a estas facciones y agrupamientos, primero el Fredejuso (frente con el que los seguidores de Chacho Álvarez presentaron listas en varios distritos en 1991), luego el Frente Grande, y por último el Frepaso, nunca llegaron a sedimentar y consolidarse, pero tampoco fueron absorbidos por los que los sucedieron, sino que se les superpusieron o adosaron. Conformaron así un sistema de relaciones que evoca a las capas de una cebolla, en cuyo indefinido centro estaban siempre los líderes, y por encima de todos, Álvarez; mientras a su alrededor, en forma bastante desordenada aunque acorde con el grado de confianza y lazos de familiaridad existentes con esos líderes, se amontonaban los cuadros intermedios y grupos de militantes. A ello se sumaba una presencia muy desigual en los distritos de cada uno de esos agrupamientos (y del Frepaso en su conjunto), lo que conspiraba también contra la posibilidad de un desarrollo más o menos integrado y uniforme a escala nacional.¹

¹ En 1995 el Frepaso obtuvo resultados muy desiguales según los distritos, repitiendo en alguna medida las abrumadoras diferencias registradas en 1994 por el Frente Grande: se impuso en Capital Federal, ocupó el segundo lugar en dos provincias importantes como Buenos Aires y Santa Fe, pero quedó relegado a un lejano tercer lugar en la mayor parte de los distritos del interior. Los sectores que eran fuertes en algunos distritos (por ejemplo, los socialistas en Santa Fe, los grupos de origen sindical en la provincia de Buenos Aires)

Contra lo que el personalismo manifiesto resultante de esta situación sugiere, lo cierto es que la necesaria cuota de autoridad disciplinadora y homogeneizadora que toda nueva fuerza política requiere para organizarse y mantenerse unida se ejercía en este caso muy parcialmente: salvo contadas excepciones los líderes se privaron de intervenir activa y abiertamente en esos círculos concéntricos para resolver las disputas en ellos y entre ellos, y seleccionar candidatos y dirigentes que se les subordinaran directamente y les fueran plenamente leales. Frecuentemente dejaron hacer a los dirigentes intermedios, confiando en los mecanismos federativos y asociativos más que en la verticalidad del mando, e incluso fueron tolerantes con sus adversarios internos. De modo que, más que una férrea voluntad organizativa y disciplinadora ejercida desde el vértice, y las reglas de juego por ella impuestas, lo que mantenía unido al heterogéneo conglomerado de fuerzas así reunidas fue, en lo esencial, las convergentes expectativas depositadas en el rápido crecimiento electoral. En la medida en que dicho crecimiento dependía casi absolutamente de la popularidad de Chacho Álvarez, y luego de Graciela Fernández Meijide, por su imagen pública y su eficacia comunicacional como críticos del menemismo (virtudes que el resto de los dirigentes y sus seguidores por lo general no compartían) podía descontarse su liderazgo indisputado y cierto marco de convivencia interna sin necesidad de recurrir a instrumentos organizacionales complejos.

Es sintomático, al respecto, que en pleno auge electoral los líderes encontraran funcional, para preservar su libertad de maniobra y su perfil renovador en la escena pública, mantener distancia de esas estructuras organizativas, a sus ojos menos útiles para enfrentar las lides electorales que tenían por delante que la simpatía de los periodistas y el asesoramiento de encuestadores y analistas profesionales. También lo es que dichas estructuras, en ausencia de una orientación pedagógica y organizativa más rigurosa, tendieran a reproducir su faccionalismo y pobreza de recursos políticos al paso que iban ocupando los espacios institucionales (banca de legisladores nacionales y provinciales y concejalías municipales principalmente) a que el Frente accedía gracias al desempeño de aquellas figuras.

Conviene destacar que en estas actitudes no se manifestaba un capricho o mero "error", sino una apuesta a todas luces racional y oportuna, que se correspondía además con una larga y valorada tradición: enfrentados a la opción de sacar el máximo provecho a las oportunidades que ofrecía la coyuntura para ganar posiciones electorales, o dedicar esfuerzos y recursos, que seguramente tardarían en fructificar, a la construcción de una más sólida y eficaz estructura partidaria (para lo cual deberían, además, vencerse las esperables resistencias de las estructuras existentes), los líderes optaron por la primera alternativa, y al hacer! se convencieron de que estaban recorriendo un camino que les permitiría evitarse los costos que siempre supone actuar dentro de una organización, y retener una amplia autonomía para conducir y fortalecer el movimiento de opinión que los respaldaba². Como fuera, al internarse por este camino no podrían evitar que se incubaran crecientes tensiones internas, originadas en la falta de reglas de juego compartidas e institucionalizadas para resolver conflictos, seleccionar a los dirigentes y candidatos, asignar premios y castigos según desempeño, y formar un sólido consenso político y

carecían de toda presencia en otros, de modo que era muy dificultoso establecer reglas de juego compartidas (para negociar acuerdos o para realizar elecciones internas) y hacerlas cumplir en todo el país.

² La obsesiva referencia al carácter "movimientista" de la fuerza y a los inconvenientes de atarse a una organización partidaria "tradicional", que para la idiosincrasia frentista era además la expresión más pura de la "vieja política" que el Frepaso había venido a reemplazar, aparece en infinidad de discursos, documentos y publicaciones de esos años (al respecto, véase Novaro y Palermo, 1998).

programático. Tensiones y déficits de institucionalización estos, que se volvían más difíciles de resolver a medida que crecían el número y la relevancia de los cargos ocupados por frepasistas en los distintos niveles de gobierno: el Frente Grande había obtenido una docena de cargos electivos en 1993; en 1995 el Frepaso superaría las dos centenas de concejalías y diputaciones, accediendo a algunas intendencias; mientras que en 1997, en la Alianza, alcanzaría el millar de cargos de representación (aunque seguirían siendo pocos los correspondientes a funciones ejecutivas).

Parte del problema que los líderes buscaban aventar se originaba en la brecha creciente que se abría entre las posiciones moderadas y "actualizadas" que ellos tendieron a adoptar respecto de las reformas de mercado aplicadas por Menem y de las políticas correctivas o superadoras que la fuerza se proponía implementar en caso de llegar al gobierno, y las culturas heredadas y orientaciones programáticas de los agrupaciones frentistas que, aunque heterogéneas entre sí, tenían por sustrato común las tradiciones de la izquierda y el populismo. Dado que esa modernización y "centrifugación" del discurso público del Frepaso tenía un papel esencial en el éxito de la fuerza, acercando a una imponente masa de votantes que, aunque críticos del menemismo, no se dejaban seducir por la idea de volver atrás con las reformas ni por propuestas de cambios radicales que podrían reabrir un escenario de inestabilidad económica e institucional, sin ofrecer en compensación una garantía de ganancias en términos de crecimiento y distribución, el choque entre las visiones y propuestas de los líderes y las "bases" no se produjo en lo inmediato. Pero ello no redundó en un mayor consenso interno en la medida en que aquéllos consideraban innecesario hacer pedagogía entre sus seguidores, y los grupos internos y sus jefes inmediatos pragmáticamente callaban sus disidencias, para no quedar al margen de los beneficios de la expansión de la fuerza, o bien interpretaron el "desvío" de los líderes como una táctica meramente coyuntural que habría tiempo para corregir una vez que se alcanzara el poder.

La relativa indiferencia con que líderes, dirigentes y militantes consideraron los déficits de institucionalidad y consenso interno del frente se vincula también a la idea, ampliamente compartida, e que la fuerza debía mantenerse abierta a la sociedad, facilitando la incorporación de figuras públicas de fuera de la "clase política" y de fracciones cada vez más numerosas de ésta que, se esperaba, no tardarían en romper con los partidos tradicionales. Aunque este flujo de militantes y dirigentes finalmente no se produjo, al menos no en las dimensiones que preveían quienes pronosticaban una agudización de la crisis de la "política tradicional" y la emergencia de una "nueva política" de carácter "transversal" y movimientista que la reemplazaría, esas expectativas determinaron que se subvaloraran los efectos no deseados de la informalidad, que habrían de magnificarse a partir de 1997.

Fue así que, aunque el Frepaso contaba con una conducción nacional integrada por los representantes de cada una de las organizaciones fundadoras, en términos prácticos siguió funcionando a todo lo largo de la etapa de expansión (entre 1995 y 1999) como un crisol de grupos que giraba en torno a las iniciativas e intervenciones públicas de Chacho Álvarez y, en menor medida, de Fernández Meijide; elegía sus candidatos a través de compleja, y opacas negociaciones, controladas en grado variable por aquéllos e influidas en gran medida por las presiones y amenazas que pudieran hacer valer los grupos intervinientes, y no en comicios internos³; y carecía de ámbitos formales y legítimos para

³ Aunque algunos de los miembros, sobretudo los socialistas y en menor medida el Frente Grande, que dentro del Frepaso siguió reuniendo a los grupos más directamente ligados a esos dos líderes, en ocasiones los realizaron en su seno para elegir sus autoridades y candidatos.

formar consensos (los frecuentes encuentros que realizó el Frepaso en 1996 y 1997 tuvieron más un carácter ritual que deliberativo, atribuible tal vez en iguales proporciones al afán aclamativo de los líderes y al escaso interés de los grupos disidentes por plantear sus puntos de vista y abocarse a la odiosa tarea de discutirlos y buscar consensos).

En cuanto al radicalismo, tras el Pacto de Olivos entre Alfonsín y Menem, que posibilitó la reforma constitucional de 1994 y habilitó al segundo a postularse a la reelección en 1995, y las caídas electorales de esos dos años (en la elección de convencionales la UCR perdió por segunda vez consecutiva en uno de sus distritos más fuertes, la Capital Federal, y fue desplazada al tercer puesto en otros; mientras que en la elección presidencial del año siguiente el Frepaso le arrebató el rol de principal oposición), su futuro había quedado seriamente en cuestión. Pero no era la primera vez que el centenario partido, igual que el peronismo, enfrentaba una coyuntura crítica a nivel nacional refugiándose en sus bien afirmadas bases provinciales, que le permitían reproducir sus estructuras y planteles dirigentes a la espera de que se modificara el cuadro adverso y surgieran nuevas figuras capaces de vertebrar una estrategia nacional. En 1995 la UCR retuvo sus cuatro gobernaciones y sumó la del Chaco, en alianza con el Frepaso. Un año después se impondría en las elecciones para jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Además, a fines de 1995, renovó su conducción nacional, con lo aventó el fantasma de la fragmentación o la ruptura, abriéndose buenas posibilidades electorales para dos figuras en ascenso: el nuevo presidente del partido, Rodolfo Terragno, y quien sería jefe del Gobierno porteño, Fernando de la Rúa.

Esta situación, sin embargo, no podía ocultar que muchos de los problemas que habían llevado al radicalismo a una de las peores crisis en su historia no se habían resuelto sino que apenas se habían desactivado temporariamente. El partido seguía estando bajo la hegemonía y el control indirecto de Raúl Alfonsín, que disfrutaba todavía entre los radicales del prestigio ganado en la transición. Pese a los reveses experimentados por su gobierno, primero, y por sus tácticas y estrategias de oposición y colaboración frente al menemismo, después, había sabido conservar un rol preponderante que lo colocaba por encima de todas las facciones internas. Sin embargo, la hiperinflación del final de su administración seguía inhabilitándolo como candidato. Por otro lado, el programa de reformas de mercado aplicado por el menemismo había dividido a los radicales entre los grupos más "progresistas", que rodeaban a Alfonsín, contrarios a esas políticas, y los sectores de centro y de derecha del partido, encarnados por algunos de los dirigentes distritales con mayor respaldo electoral, que objetaban ciertos aspectos de las reformas, y sobre todo la forma de implementación (la corrupción y el decisionismo), pero aceptaban muchos de sus lineamientos. Esta división fue hábilmente explotada por Menem durante la primera mitad de los noventa para mantener bajo presión a las huestes radicales, e incluso para obtener apoyos circunstanciales de los sectores afines. Dicho quiebre interno se reveló en todo su dramatismo durante los meses previos al Pacto de Olivos, cuando algunos gobernadores radicales entraron en tratativas con el gobierno nacional para acordar la reforma constitucional, en abierto desafío a la conducción nacional del partido (y a la mayoría de sus dirigentes y militantes) que se oponía a rajatabla al proyecto. La decisión de Alfonsín de firmar el Pacto, adoptada a fines de 1993, reveló que él seguía siendo, pese a todo, el único capaz de garantizar la unidad de la UCR (de hecho su decisión logró un amplio respaldo de la Convención Nacional, lo que le permitió retomar la presidencia partidaria, que había resignado momentáneamente). Asimismo, el Pacto cristalizó la discordancia entre liderazgo interno y respaldo electoral, que estaba en el origen de las dificultades que la UCR venía padeciendo desde fines de la década anterior: Alfonsín y los candidatos de su sector serían duramente castigados en las elecciones de

convencionales y en las generales del año siguiente, mientras que quienes tomaron distancia del Pacto y de sus firmantes lograrían capear el temporal con mayor holgura.

El Pacto de Olivos agravó las cosas, además, porque al tiempo que galvanizaba la unidad interna en torno de Alfonsín (en un esfuerzo desesperado por preservar la unidad partidaria a cualquier costo),⁴ alentaba al ex presidente a reforzar sus críticas hacia el modelo económico (dado que los argumentos institucionales quedaban, por el momento al menos, fuera de su alcance), y favorecía el auge de figuras radicales que contaban con mucho más modestos apoyos partidarios y se mostraban mucho menos críticas respecto del modelo económico, pero ganaban prestigio público y apoyos electorales precisamente por sus críticas al Pacto de Olivos y a los atropellos a la justicia y a los límites institucionales en que se afanaba el menemismo (entre los que se contabilizaba el propio Pacto, y la subsecuente reforma constitucional, a los que se agregarían luego escandalosos casos de corrupción y los intentos de habilitar una nueva reelección en 1999). Fue sobre esas bases que florecieron como nuevas figuras nacionales tanto Terragno como De la Rúa, dos dirigentes que contaban con estructuras demasiado pequeñas como para dar la lucha interna, pero que parecían ser los únicos candidatos aceptables para el electorado.

Esta situación implicó que, a diferencia de lo que había sucedido en la UCR a comienzos de los ochenta, con el ascenso de Alfonsín a la conducción partidaria y de toda una nueva generación de dirigentes intermedios y de cuadros técnicos a sus estructuras distritales y nacionales, así como a cargos de gobierno, el crecimiento de la popularidad de esas nuevas figuras no forzara un recambio significativo de dirigentes y personal técnico en el partido. Los cuadros alfonsinistas siguieron controlando sus estructuras, y en algunos casos sellaron acuerdos con algunos de los nuevos líderes públicos, en particular con De la Rúa, en los que ponían a su disposición los recursos partidarios de los que disponían a cambio de integrar las listas de candidatos, que todos esperaban se beneficiarían de su prestigio extrapartidario.

Los antecedentes y el estilo de De la Rúa contribuyeron a su vez a reproducir y ampliar esta divergencia entre liderazgo público y partidario. Él había cimentado su carrera en "logros" y triunfos casi enteramente personales, alcanzados para colmo en los momentos de mayor decaimiento de la UCR, lo que remarcaba el hecho de que no le debía nada al partido: en 1973 hizo una excelente elección en Capital Federal para una senaduría, mientras la UCR era apabullada por el vendaval de votos peronistas en todo el país; algo semejante sucedería en 1992, en una elección muy similar, esta vez contra la coalición formada por menemistas y liberales. Durante la dictadura militar (1976-1983) se había destacado entre los radicales no tanto por la asiduidad de sus contactos militares (eso en verdad lo compartió con muchos otros), como por no haber rechazado con suficiente claridad iniciativas de convergencia cívico-militar que ponían en peligro la identidad partidaria. Al igual que el resto del sector balbinista (cuya fórmula presidencial aspiró a encabezar en 1983), pagó con creces por estos coqueteos, siendo prácticamente aniquilado por la ola alfonsinista. Durante el sexenio de Alfonsín se mantendría en un prudente segundo plano, pero encontró una nueva oportunidad para destacarse precisamente en medio del colapso que siguió a la hiperinflación. En 1989 el PJ y la UCEDÉ se aliaron para que un peronista ocupara una banca del Senado por la Capital, pese a que el radicalismo, que tenía a De la Rúa por candidato, reunía la primera minoría.

⁴ Este reflejo, fruto del temor al cisma, es tan potente y tradicional en la UCR como las prácticas internas de competencia. Se alimenta de los traumáticos cismas experimentados en el pasado y de los desafíos que le imponían ahora las fuerzas de centroizquierda y el menemismo.

Fue encarnando el espíritu republicano atropellado por la ambición menemista como lograría, en 1992, vengar a los ciudadanos porteños. Esto sucedía, una vez más, mientras los diputados radicales caían derrotados ante los peronistas en 1991 y, por mayor margen aún y por primera vez en mucho tiempo también en la propia Capital Federal, en 1993.

Para 1994 De la Rúa era una figura destacada no sólo en la ciudad de Buenos Aires, sino a nivel nacional. Y había vuelto a encabezar los sectores internos opuestos a Alfonsín. Advertido de esta situación, y acorralado como estaba por los retrocesos electorales, el ex presidente intentaría, respecto de los críticos del Pacto de Olivos, como De la Rúa, Terragno (quien le era más cercano -había sido su ministro de Obras Públicas- pero contaba con menos apoyos y una popularidad bastante mas acotada)⁵ y los disidentes de su propio riñón (como el dirigente bonaerense Federico Storani), reconocerles un papel destacado en la estrategia nacional partidaria, acorde con la posición que ocupaban ante la opinión pública, pero sin sacrificar en ello su control del aparato radical. Así, cedió la presidencia del partido a fines de 1995 a Terragno, pero asegurándose el control de la Convención y del Comité Nacional. Y permitió que Storani asumiera ese mismo año la conducción de la bancada radical de Diputados. Algo semejante intentaría en 1997 con De la Rúa, a1 comprometer su apoyo para que obtuviera la candidatura presidencial al tiempo que resistía férreamente sus avances en el frente interno.

De este modo se fue gestando una situación en cierto sentido inversa a la que vivía el Frepaso, pero que generaba dificultades no muy diferentes: alentado por las nuevas perspectivas electorales que abrían la crisis del menemismo y el fortalecimiento de sus propias figuras públicas, el Partido Radical aceitaba su maquinaria centenaria en todo el país, basada en estrictas reglas de competencia interna (que incluían un *cursus honorum* prácticamente imposible de obviar, y que consumían buena parte de los esfuerzos de los dirigentes y militantes radicales) a partir de un liderazgo interno que se fortalecía en la adopción de un discurso de corte "progresista" contrario al modelo económico imperante. De esta manera se profundizaba cada día más el abismo existente entre el clima de opinión interno, en lo referido al diagnóstico de la situación económica y la política deseable en la materia, y las preferencias de los líderes con apoyo electoral, con el agravante de que en el radicalismo la indiferencia de los candidatos respecto de los consensos internos y de los mecanismos establecidos para fijar la línea programática no sería algo tan fácil de aceptar como en el Frepaso.

Esta situación se agudizaría a su vez por el desafío que significaba para la UCR la competencia a la que la sometía el Frepaso. Ambos disputaban en gran medida el mismo voto opositor, de manera que dejar de lado el discurso "antimodelo", precisamente en el momento en que la indignación por los costos sociales de las reformas de mercado estaba en auge, no parecía nada sensato. Pero ellos era más grave para los radicales, puesto que, como dijimos, tenían por el momento más dificultades para hacerse de la bandera institucional que sus adversarios frentistas, y el núcleo duro de votantes radicales, que el partido buscaba preservar a toda costa, era tan o más antiliberal en lo económico que su equivalente frepasista (al respecto, Estudios Mori, 1997-y Adrogué y Armesto, 2001).

Por lo mismo, en la perspectiva de un posible acuerdo, se generaba un cruce de

⁵ Conocido periodista, se había afiliado a la UCR después del triunfo 1983 (en esa ocasión incluso había apoyado al PJ y colaborado con Luder) fue incorporado por Alfonsín al Ejecutivo nacional en virtud de sus proyectos modernizadores y privatizadores, que el partido no podía digerir y que propio Alfonsín no tardaría en olvidar.

preferencias que habría de generar múltiples dificultades en el futuro: si bien los sectores "progresistas" del radicalismo eran los más favorables a formar una coalición con otras fuerzas igualmente "progresistas" para enfrentar al menemismo, la línea de moderación y "modernización" que seguían los líderes del Frepaso en materia económica los llevaba a confluir con los sectores radicales más alejados de esa actitud.

No debemos descartar, con todo, que las sucesivas derrotas sufridas a partir de 1987 alentaran un creciente pragmatismo en el seno de la UCR respecto de las propuestas programáticas, incluidas las económicas, así como lo hizo con las estrategias electorales: del mismo modo que Alfonsín se avino a consagrar a las figuras radicales con mejor imagen pública, intentando reconciliar al partido con el electorado, fue moderando el rechazo *in toto* a las reformas de mercado y, tras agitar por un tiempo el patriotismo radical, se preparó para romper la tradicional negativa a integrar alianzas con otras fuerzas (una tradición fielmente cultivada por la UCR desde 1945). En 1994 el sector encabezado por Federico Storani había participado de algunos encuentros con el Frepaso, pero ello había estado dirigido más que a concretar un acuerdo a sacar ventaja en la interna partidaria. Tiempo después Terragno no encontró mayores obstáculos para organizar actividades públicas de rechazo al gobierno nacional en conjunto con Chacho Álvarez (una de ellas, la más resonante, fue el "apagón", en septiembre de 1996; también se lograron acuerdos parlamentarios, como el de agosto de 1995 para crear una comisión antimafia y el de un año después para forzar un debate parlamentario sobre la desocupación). Pero sería Alfonsín quien, en 1997, en un nuevo y sorpresivo giro, respondería favorablemente al convite lanzado por Álvarez para integrar una alianza electoral.

¿Permitía la formación de la Alianza superar las dificultades por separado, agobiaban a los partidos opositores? ¿La concreción del acuerdo y la perspectiva de formar un gobierno de coalición resolvía los déficits estructurales que cada uno de ellos hubiera encontrado no sólo para ganar los comicios, sino para conformar una fórmula viable para gobernar, o simplemente los diluía en una etiqueta electoralmente atractiva?

Las pérdidas electorales previas al acuerdo, en particular las de los radicales (aunque al respecto también debemos anotar, en lo que hace al Frepaso, la derrota sufrida en la elección para jefe de Gobierno porteño en 1996), y la inmediata victoria en las parlamentarias de 1997 dispuso buena parte de las resistencias presentes en ambas fuerzas. Aquellos que debieron resignar posiciones (como Terragno y Alfonsín, desplazados por Álvarez y Fernández Merjide de los primeros puestos en las listas de diputados de Capital Federal y provincia de Buenos Aires, respectivamente) fueron recompensados con el premio del éxito que recibió la opción aliancista por ellos impulsada y por las perspectivas que se abrieron para el espacio común. Con todo, la colaboración entre los aliados se enraizó muy desigualmente en los distritos y en los distintos sectores que componían cada una de las fuerzas. En una decena de provincias la Alianza no se concretó para las elecciones de 1997, y no en todos los casos se concretaría para las de dos años después. Allí donde el peronismo o los partidos provinciales gozaban de sólidas y amplias mayorías, radicales y frepasistas siguieron compitiendo por los mismos votos y espacios institucionales. Siendo ellos escasos, los radicales no encontraban razones para compartirlos con los frentistas, que en muchos casos tenían una inserción apenas marginal en esos distritos. Pesaba también la tradición partidaria, que en distritos fuertes del radicalismo (como la mayor Parte de los que él gobernaba: Córdoba, Chubut, Río Negro y Catamarca) era marcadamente conservadora y seguiría siendo refractaria a las alianzas, en particular con sectores sindicales y de

izquierda que allí conformaban el Frepaso. De este modo el espíritu de colaboración que se instaló a nivel nacional no se extendió con igual facilidad y prontitud en las provincias, donde en muchos casos siguió rigiendo una competencia de suma cero entre ambas fuerzas.

Ello se vio respaldado, no desmentido, por los resultados electorales de 1997: la Alianza ganó terreno en varios distritos, arrebatando votos peronistas (se destacaban los casos de Capital Federal y provincia de Buenos Aires, aunque por su peso y valor simbólico más que por la cantidad: los sufragios transferidos representaban entre cinco y siete por ciento del total; ese porcentaje se elevaba en algunos distritos chicos del interior, como Chaco y La Rioja), pero el PJ también perdió votos en provincias donde no se había concretado la Alianza, como Córdoba, Mendoza, Tucumán, Río Negro y Chubut. En varias de ellas el radicalismo mejoró sensiblemente su *performance* de años anteriores. En otras provincias fue el Frepaso, presentándose solo, el que creció, precisamente a costa del voto radical (Neuquén y La Pampa principalmente). Por último, en varios distritos chicos donde se *había* concretado el acuerdo no se habían logrado mejoras electorales, e incluso en algunos hubo pérdidas sensibles (fueron los casos de Corrientes, Jujuy y San Juan).

Un cambio más significativo y parejo se advirtió sin embargo en la opinión pública, sobre todo en las grandes ciudades, que *habría*, de tener efectos paradójicos para las fuerzas aliadas. A partir del éxito de la Alianza en los comicios pareció consolidarse aceleradamente la "identificación aliancista" del electorado, que arrastró masivamente a los votantes frepasistas y también a buena parte de los radicales. Ello tuvo varios efectos sobre las opciones y las estrategias de estas fuerzas, y no precisamente convergentes. En primer lugar, fortaleció la continuidad del acuerdo hacia las elecciones de 1999 y la formación de un gobierno de coalición, al elevar los costos de cualquier opción de salida: quien apostara a romper la Alianza debería enfrentar un duro castigo electoral (al respecto, Adrogué y Armesto ofrecen interesantes datos de encuestas, válidos al menos hasta el año 2000). Pero, en segundo lugar, y en sentido contrario, elevaba los costos en términos de identidad que los aliados pagaban, o creían estar pagando, para sostener el acuerdo. Preservar los recursos electorales "propios", para fuerzas políticas que tenían serias dificultades organizativas y coalicionales internas, y podían por lo tanto ver amenazados sus identidades y horizontes futuros, resultaba algo demasiado importante para sacrificarlo sin más en aras de la colaboración interpartidaria, que vaya a saber cuánto tiempo duraría.

Que primaran las tendencias a la colaboración o al aislamiento y la defensa del patrimonio individual dependía de muchos otros factores y de las circunstancias: mientras la coalición brindara ventajas electorales y el acceso a espacios institucionales superiores a los que cada parte podría aspirar a alcanzar por separado, tanto por la muy probable dispersión de los respaldos propios en caso de ruptura como por la persistente consistencia del electorado peronista, era de esperar que se impusieran aquéllas. Pero sólo a nivel nacional o en los distritos donde ello se verificase. En tanto, los radicales podrían seguir velando por su autonomía en las provincias que consideraban santuarios inexpugnables y concibiendo en su fuero íntimo a la Alianza apenas como un subterfugio para recuperar la cohesión y fortaleza electoral perdidas a nivel nacional. Por su parte, para los frepasistas era imprescindible proveerse de los recursos territoriales y organizativos de los que carecían, en función del nuevo salto electoral que se disponían a dar: la Alianza no era, por lo tanto, sino otra capa de la cebolla que paso a paso habían creado en torno suyo los líderes de la centroizquierda. Ello implicaba, en ambos casos, hacer profesión de fe aliancista y cuidarse de dar nuevos pasos que pudieran implicar perder más autonomía de

la que ya habían cedido, de lo que terminó resultando una dinámica de colaboración parcial y acotada, gracias a la cual cada uno de los aliados pudo seguir haciendo lo que sus limitados recursos le permitían. A través de su complementación ambos podrían superar el cuello de botella con el que se enfrentaban para sacar un máximo provecho de la oportunidad que tenían delante: así fue como los frepasistas se resignaron ante la diversidad territorial de los radicales y éstos hicieron lo propio con el movimientismo antipartidista y el coyunturalismo mediático de los primeros.

El entusiasmo nacido de la primera victoria y la urgencia por encarar la siguiente etapa, la definición de las candidaturas para las presidenciales cada vez más cercanas, desalentaron a dedicarle mayor atención a la tarea de fortalecer la coalición y anticiparse a los obstáculos que se presentarían en caso de acceder a funciones de gobierno. Aunque unos y otros no tardarían en emerger. El dilema de "desajuste temporal" con el que venía lidiando desde su origen el Frepaso, obligado a "quemar etapas" políticas e institucionales para poder responder a los urgentes y sucesivos llamados de las urnas, que ofrecían siempre oportunidades demasiado tentadoras como para no ser atendidos, parecía haber envuelto también a la Alianza.

Al momento de sellarse el acuerdo, en agosto de 1997, se había establecido que la fórmula presidencial sería compartida y el orden de los candidatos se decidiría en internas abiertas. La conducción aliancista, integrada por tres radicales y dos frepasistas (Alfonsín, De la Rúa, Terragno, Álvarez y Fernández Meijide), decidiría luego cómo se habría de instrumentar esta elección. Ningún otro recaudo se estableció para el funcionamiento de la Alianza en el ejercicio del gobierno, en los distritos, ni para la decisión sobre el resto de las candidaturas. La definición de la fórmula presidencial insumiría, además, todo el año 1998, período durante el cual el propio mecanismo previsto estuvo una y otra vez en discusión. Dado que Fernández Meijide y Álvarez, tras su exitoso desempeño en octubre de 1997, lideraban las encuestas de opinión, y sin duda encarnaban mucho mejor que sus socios radicales las expectativas que la Alianza había comenzado a despertar en la ciudadanía, veían con recelo someterse a una elección donde, por más abierta a los votantes independientes fuera, habría de pesar fuertemente el aparato radical. Sobre todo la primera, precandidata por el Frente a la máxima magistratura y algunos de los dirigentes intermedios del Frepaso más incómodamente vivían la asociación con la UCR (condicionados por la mala conciencia que ella despertaba en sus memorias peronistas y de izquierda, así como por la identificación que se hacía del Partido Radical como la máxima encarnación de la partidocracia tradicional que el Frepaso venía a combatir), se negaban a resignar la preeminencia que creían habían obtenido en forma duradera en la coalición. Esta circunstancia bloqueó todos los intentos de definir la fórmula a través de un nuevo acuerdo, más expeditivo e incruento, primero porque los radicales se negaron a tomar en cuenta las encuestas, y luego (cuando se hizo evidente que los independientes no alcanzarían a contrapesar el desequilibrio en términos de organización y afiliados) porque los frepasistas estimaron preferible correr el riesgo de perder la interna a negociar como si ya hubieran perdido. Por su lado, tanto De la Rúa y Terragno como Alfonsín (quien a fines de 1997 desplazó de la conducción del partido al segundo de modo de tener las manos libres para consagrar al primero precandidato presidencial por la UCR y preparar el terreno para timonear el regreso al poder) estimaron desde un comienzo que mientras más tiempo transcurriera, mejor; pues se debilitaría la ola de adhesión en que se afirmaban los líderes frepasistas y más decisivo sería el aparato partidario para definir a su favor ^a relación de fuerzas en la coalición, fuera a través de las internas ^o de una negociación, de manera que se esmeraron por estirar los plazos tanto para una como para la otra.

También dificultaron el camino a un acuerdo el sistema presidencial, que ofrecía un premio mayor casi sin compensaciones posibles y desincentivos para colaborar en la integración del Ejecutivo nacional (puesto que los cargos en el gabinete están a merced de decisiones presidenciales), y los rasgos de indisciplina que introducían el federalismo y la fragmentación de los partidos, agravados por las disposiciones dominantes en ambas fuerzas aliadas en dirección a dejar volar sus expectativas futuras y concebir la coalición como instrumento circunstancial para concretarlas. La incertidumbre respecto de la fórmula, que estuvo abierta durante meses y mantuvo en suspenso todas las demás cuestiones, ponía en evidencia, así, que dadas las condiciones y los instrumentos con que contaban los aliados, su resolución no alcanzaría para resolver de modo definitivo el problema del liderazgo.

No se trataba, agreguemos, de una mera disputa entre radicales y frepasistas, sino también en el interior de cada una de las fuerzas. Los precandidatos entendían que sólo una compulsión electoral los liberaría de la tutela que sobre ellos pretendían ejercer los respectivos jefes partidarios, al proporcionarles una base de apoyo propia e indiscutible para conformar un gobierno con cierto grado de autonomía. Seguramente no se equivocaban en ello, aunque la solución que encontraban no fuera la mejor. Ciertamente las negociaciones intentadas por Alfonsín y Álvarez para suspender las internas y acordar la fórmula reflejaban tanto la preocupación por evitar un proceso largo y costoso, como la apuesta por retener la capacidad de resolver los conflictos en la coalición, asegurándose de que los candidatos siguieran dependiendo de los recursos partidarios que ellos controlaban, y no pudieran devaluar los roles de conducción estratégica y supervisión de la gestión de gobierno que se reservaban para sí. La tensión entre los jefes político-partidarios y los precandidatos, que desconfiaban cada vez más de aquéllos y buscaban fortalecer su autonomía aislándose de las presiones partidistas, fue en aumento a lo largo de 1998. Los primeros intentaron presentarse como garantes de la unidad de la coalición, abocados a definir las orientaciones estratégicas del futuro gobierno, terrenos en que con razón o sin ella estimaban tener más recursos que los segundos. Pero obviamente a éstos no podía simpatizarles la idea de que encabezarían un gobierno del que serían meros inquilinos, de modo que reaccionaron planteando anticipadamente y de modo disruptivo su demarcación respecto de las estructuras y las posiciones de los partidos. Esta tendencia que prenunciaba serios problemas en la relación entre gobierno y coalición de apoyo, en el caso de De la Rúa alcanzaría un grado sumo y una mayor peligrosidad, ya que, como dijimos, contradecía las más sacrosantas tradiciones del radicalismo y se enfrentaba contra un efectivo poder de veto que ejercían una estructura muy aceitada y desarrollada en todo el país y un caudillo partidario que, aunque aquél fuera electo presidente, seguiría siendo incuestionado en las filas radicales.⁶

Por otro lado, no debió pasar demasiado tiempo para que, motivadas por la disputa sobre la fórmula presidencial, surgieran iniciativas que ponían en duda el mínimo reconocimiento mutuo entre las fuerzas. Los radicales intentaron seducir a los socialistas, a otros miembros del Frepaso y a sectores políticos que manifestaron interés en sumarse a la Alianza (como el encabezado por la ex peronista Patricia Bullrich), ofreciéndoles una consideración especial a sus intereses y su integración a la mesa de conducción aliancista, a cambio de apoyo para De la Rúa. Y los líderes frepasistas sondearon a sectores radicales disconformes con la conducción partidaria, y en especial con su

⁶ En ello sin duda jugó un papel la tradicional distancia que el propio De la Rúa había mantenido con la estructura partidaria. Alfonsín trataría de asegurarse la lealtad futura del candidato hacia el partido y hacia quienes lo habían ayudado a llegar a la presidencia, pero no lograría mayores resultados en ello.

precandidato, para participar del juego inverso.

Los clivajes programáticos e ideológicos tampoco ayudaron a fortalecer la colaboración, ni a formar un polo predominante en la coalición. Alfonsín, encargado a fines de 1997 de la tarea de "conciliar" las propuestas de ambas fuerzas, tenía más puntos de acuerdo con muchos frepasistas que con los radicales que rodeaban a De la Rúa, representante del ala más conservadora del partido y más atento a los consejos de economistas ortodoxos de lo que consideraban prudente casi todos los radicales. Eso colocaba a Álvarez y Fernández Meijide, quienes, como dijimos, habían experimentado en los años anteriores un marcado giro a posiciones favorables a las reformas de mercado, en la difícil situación de tener que disentir con las propuestas de proteccionismo comercial, revisión de las privatizaciones y supresión de la convertibilidad lanzadas por el ex presidente y que eran bien recibidas en sus propias filas, siendo que al mismo tiempo era con el caudillo radical con quien mejor se entendían en otros terrenos (educación, corrupción, reformas institucionales, etc.). Los líderes del Frepaso terminarían buscando una posición intermedia que les permitiera actuar como bisagra de la coalición y aun de la interna radical, aunque descubrieron que en el terreno económico sus posiciones se acercaban a las de De la Rúa más de lo que sus bases consideraban tolerable, y que los códigos internos del radicalismo eran demasiado complejos e inflexibles como para permitirles sacar provecho de esas disputas programáticas.

Las internas abiertas se realizaron finalmente en noviembre de 1998, en un clima de relativa paz (sólo interrumpida por las acusaciones de "corrupción estructural" que Álvarez lanzó hacia el gobierno porteño de De la Rúa). El candidato radical se alzó con un triunfo resonante (obtuvo el sesenta y tres por ciento de los más de dos millones de votos emitidos) y, con él, una legitimación plebiscitaria de alcance nacional que lo catapultaba hacia el sillón presidencial. Si bien esto proveyó a la Alianza de una ventaja fundamental para encarar la campaña nacional (la coalición confirmó con las internas abiertas su disposición a crear canales de participación hacia la ciudadanía, contra las tradiciones de la política partidaria, y se fortaleció su imagen de "expresión de la sociedad contra el poder", ocupado durante diez años por el peronismo), se agudizaron algunos de los problemas que más preocupaban a los jefes de ambas fuerzas: De la Rúa podía ahora invocar una fuente de legitimidad que poco debía a las autoridades de los partidos (como él se ocupó de destacar, había recibido la adhesión de miles y miles de independientes), consagrándose en él una figura que encarnaba las posiciones más resistidas en el seno de esas organizaciones, en particular en el terreno económico; en tanto el Frepaso, que hasta entonces había llevado, si no la iniciativa, al menos la voz cantante en la coalición, quedó seriamente afectado, luego de haber consumido ingentes recursos de tiempo, dinero y esfuerzo en una batalla que para colmo había encrespado los ánimos internos contra las "prácticas tradicionales de los partidos" en general y contra las "mañas de los radicales" en particular. Los intentos que hizo Álvarez por evitar este mal trago, por medio de una negociación integral de candidaturas y cargos, habían chocado contra la intransigencia de Fernández Meijide y de quienes la respaldaban (el sector fortalecido por su triunfo en la provincia de Buenos Aires en 1997), animados, tanto éstos como aquélla, por una grave subestimación de los recursos de esa máquina plagada de "mañas".

El desánimo y la tensión no pasaron entonces a mayores gracias al rápido acuerdo alcanzado para que Álvarez fuera candidato a vicepresidente, Fernández Meijide peleara la gobernación de Buenos Aires y se integraran las listas para diputados y demás cargos electivos aproximadamente de acuerdo con la "representatividad" demostrada por cada fuerza en las internas. En una negociación que terminó siendo menos conflictiva de lo

esperado, en parte porque el Frepaso tenía en muchas provincias muy pocos dirigentes con expectativas legítimas de acceder a un cargo, y, tal vez en mayor medida, porque aun sacrificando alguna posición expectable los radicales a través de la Alianza mejoraban ampliamente sus perspectivas en municipios, provincias y a nivel nacional respecto que podían haber soñado siquiera hasta 1997. Ello permitió que se concretara la Alianza en distritos que hasta entonces se habían negado a hacerlo, aunque en varios casos el acuerdo se limitó a los cargos nacionales, quedando fuera los provinciales y municipales.⁷

Entretanto, la coyuntura que atravesaba la política nacional parecía no poder ser más favorable para la coalición. Mientras la Alianza se fortalecía en las encuestas, el gobierno a duras penas capeaba el temporal de la recesión, desatada por la crisis financiera en Rusia a fines de 1998 y agudizada desde principios de 1999 por la devaluación en Brasil. El candidato del PJ, Eduardo Duhalde, gobernador de la provincia de Buenos Aires desde 1991, se afanaba por salvar los obstáculos que le seguía inventando el menemismo, que lanzó por entonces su último esfuerzo para lograr que su jefe fuera habilitado para competir por una nueva reelección. Pero ni esto ni aquello alcanzaba para resolver los problemas de la Alianza. En lo que siguió, aunque crecía la certidumbre respecto de su triunfo, permanecieron sin respuesta las dudas respecto de qué mecanismos se utilizarían para formar el gobierno, para la toma de decisiones una vez en el poder, y para resolver las diferencias que existían entre las fuerzas que la integraban y sus líderes más destacados. La construcción de acuerdos programáticos se tornó cada vez más intrincada.

Aunque ninguno de los socios, y casi ninguno de sus sectores internos, evaluó seriamente en esta etapa salir de la coalición (por las razones ya analizadas, existían buenas perspectivas de acumulación política dentro de ella, aun para los derrotados en la interna y los grupos más desfavorecidos en la distribución posterior de candidaturas), eso no eliminaba las resistencias y obstáculos para el fortalecimiento de los lazos y mecanismos de colaboración. La experiencia de coaliciones relativamente exitosas en Brasil y Chile indicaba que esos mecanismos eran imprescindibles, difíciles de construir y su preservación exigía un esfuerzo constante (Fieueiredo y Limongi, 1999; Siavelis, 2001). Requerían, otras cosas, una delicada ingeniería parlamentaria y del gabinete y un ajustado manejo de la relación entre funcionarios de gobierno y dirigentes partidarios, que permitieran prevenir conflictos antes de que estallaran, debatir conjuntamente las políticas de gobierno que se pondrían en marcha en las áreas clave, así como distribuir responsabilidades y articular equipos conjuntos en la gestión. Y, por sobre todo, demandaban una fuerte disciplina en los partidos y su encolumnamiento detrás de líderes que, pudiendo ser más o menos fuertes, capaces y autosuficientes, debían tener claro cuáles eran sus atribuciones y responsabilidades. Cuestiones estas a las que aquí debería dedicarse aun más tiempo y esfuerzo dado que se trataba de aliados muy recientes y con claras tendencias a la fragmentación y la indisciplina interna. Dado que, además, la Alianza había hecho de la conquista del "buen gobierno" una pieza esencial de su estrategia para introducir cambios en la herencia menemista, la resolución de estos problemas coalicionales (que eran a la vez políticos, organizativos y técnicos) revestía una prioridad absoluta, que estuvo lejos de corresponderse con los recursos que le destinaron sus dirigentes.

⁷ Los líderes nacionales de la coalición lograron acordar en algunos casos compensaciones interdistritales entre las distintas fuerzas, pero en muchas provincias los dirigentes locales, en particular del radicalismo, se mostraron renuentes a ese tipo de intercambios. En algunas provincias (como, por ejemplo, Catamarca) esas resistencias conllevaron que no se llegara a formar la Alianza.

En la campaña presidencial ya en marcha la Alianza continuó la estrategia desarrollada por el Frepaso de focalizar su diferenciación respecto del oficialismo en el problema de la corrupción. Aunque también se aludía a otras cuestiones, como ser el combate del desempleo y la calidad de la educación, surgieron obstáculos que frenaron los tibios intentos de consolidar la diferencia y las promesas aliancistas en el curso de esta campaña. Los disensos entre los socios y en el interior de cada uno de ellos desalentaron las tomas de posición demasiado precisas. Los esfuerzos hechos por Duhalde para diferenciarse de Menem en el terreno social y por hacer creíble un "cambio de modelo económico" que parecía ser mucho más contundente que el prometido por la Alianza, más la presencia de un tercer candidato, Cavallo, que le disputaba a ésta las consignas del "buen gobierno" y el "mercado sin corrupción", creaban otros tantos obstáculos a la construcción de perfiles definidos, estimulando un muy difuso y genérico "centrismo" y la disposición "flotar" y "no hacer olas", a lo que por naturaleza se inclinaba De la Rúa. Su propio carácter, carente de perfiles definidos y de vigor carismático, terminó de teñir la campaña de un tono insustancial y desapasionado.

Mientras tanto, contradictoriamente, las preferencias programáticas de De la Rúa fueron pesando más y más en el plano interno, lo que redundó en una creciente distancia entre él y su entorno, de un lado, y el partido radical y los equipos programáticos creados por Alfonsín (en el Instituto Programático de la Alianza [IPA], foro de los técnicos más afines a las tradiciones "progresistas", populistas y de izquierda de las dos fuerzas aliancistas), del otro. En ello De la Rúa fue acompañado, aunque con moderación, por Chacho Álvarez, que desde su consagración como candidato a vicepresidente se abocó a hacer florecer un vínculo de confianza con el futuro presidente, que a la vez le permitiera fortalecer su rol como bisagra entre las distintas fuerzas y facciones, y conservar su papel de "orientador estratégico" y voz pública de la coalición. Un avance significativo en el primer terreno se produjo cuando, a poco de iniciarse la campaña, advertido de que De la Rúa había convocado a economistas de su confianza para delinear las políticas de gobierno, Alfonsín amenazó con renunciar a la conducción del IPA, criticando agriamente la orientación "pro mercado" o incluso neoliberal de esos técnicos. Álvarez acordó entonces con su compañero de fórmula aceptar el paso al costado del ex presidente y felicitarlo por su dedicación y sacrificio en aras de la coalición. Otros signos de que se avanzaba hacia una resolución más o menos incruenta y consistente de la difícil ecuación interna a favor de las posiciones más moderadas y la cohesión de la fórmula presidencial fueron la marcha armoniosa de la campaña y el acuerdo genérico alcanzado entre la fórmula y quien sería ministro de Economía del nuevo gobierno, José Luis Machinea (un economista que contaba con el aval y las simpatías de Álvarez, había actuado en el gobierno de Alfonsín, y se inclinaba por políticas no tan ortodoxas como hubiera deseado De la Rúa, pero mucho más moderadas y pro mercado que las que su antiguo jefe hubiera deseado). La relación entre los dos integrantes de la fórmula, con todo, distaba de ser armónica y sencilla. Sus diferencias podían volverlos complementarios en una campaña electoral, pero para que ello resultara sostenible en la gestión de gobierno, el vértice gubernamental debía contar con un sistema de relaciones (un tejido de compromisos, vínculos de comunicación, mecanismos de señalamiento y alarma, en manos de mediadores y operadores capacitados y de mutua confianza, etc.) adecuado para desactivar las múltiples oportunidades de conflicto que se presentarían; más aún cuando se comprobaba que las dificultades a enfrentar, tanto en el terreno económico como en el social e institucional, serían mucho más complejas y dramáticas que lo previsto, y la falta de resultados inmediatos agudizara las tensiones y disensos internos. Si algo por el estilo estaba más allá de las posibilidades de previsión de los aliancistas,

también estaba lejos de lo deseable para De la Rúa y de lo justificable para Álvarez. Comparada con las experiencias de Menem en 1989 y del propio Alfonsín en 1983, la actitud de aquél durante la campaña no sólo implicó una anticipación de la clásica tensión entre coalición electoral y coalición de gobierno, sino también una versión extrema de la "autonomía presidencial", que en el marco creado por la situación interna del Partido Radical y de la propia Alianza corría el riesgo de generar, más que una sólida autonomía del presidente, una peligrosa tendencia al aislamiento. En particular, porque el candidato no se planteó en ningún momento una estrategia para construir lazos más sólidos con la estructura partidaria y la coalición, de modo de generar condiciones para la "autonomía enraizada" que todo gobernante, como probaba la experiencia de aquellos presidentes, debe construir frente a sus bases de apoyo. En tanto, Álvarez dio muestras de considerar este asunto como otro más de los muchos problemas que "luego se resolverían".

La otra gran dificultad que se gestó para la Alianza en esos meses provino del proceso electoral, más concretamente de los resultados de la estrategia escogida para "flotar". Si bien la Alianza triunfó a nivel nacional, lo hizo obteniendo aproximadamente los mismos votos que en las parlamentarias de 1997 (De la Rúa recibió poco más que el cuarenta y seis por ciento cosechado dos años antes, mientras que las listas de diputados retrocedieron cerca de dos por ciento), con caídas significativas en algunas elecciones provinciales; de modo que en el peronismo sólo Duhalde debió reconocerse derrotado.

Salvo la presidencia, la distribución de los espacios institucionales y de poder no se alteró significativamente con los resultados de estos comicios. Confirmando lo que había empezado a definirse en 1997, en la Cámara de Diputados la Alianza le arrebató la mayoría al peronismo, pero por un margen demasiado estrecho como para garantizarse *quorum* propio o la posibilidad de tratar proyectos sobre tablas. El Senado no cambió su composición y el cuadro a nivel provincial era francamente desfavorable para la coalición: controlaba sólo seis gobernaciones (Entre Ríos y Mendoza, hasta entonces en manos del PJ, Catamarca, Chaco, Río Negro y Chubut), muy parcialmente una séptima (San Juan, donde se impuso un frente provincial en el que la UCR y el Frepaso tenían un papel secundario), y la ciudad de Buenos Aires, mientras que el peronismo gobernaba en catorce distritos, incluyendo tres decisivos, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (este último arrebatado a la UCR por primera vez desde 1983). La derrota de la candidata frepasista en la provincia de Buenos Aires, no sólo privó a la Alianza de manejar el distrito más importante del país en términos de población y presupuesto, sino que significó un nuevo y durísimo golpe para el Frepaso. Más aún porque, tal como lo indicaban los cambios en las intenciones de voto previas a las elecciones, el desempeño de la candidata había pesado en alguna medida en el resultado.⁸ En estas y otras elecciones provinciales se reflejaba, igual que en las internas aliancistas, que algunas de las figuras de la coalición que más adhesión habían concitado en la oposición al menemismo no lograban fácilmente traducir ese apoyo en confianza respecto de su capacidad de gobierno. La Alianza tendría que lidiar, en suma, con una fuerza de oposición potente a pesar de la derrota. Capaz de frenar o al menos condicionar fuertemente políticas de reforma que requirieran aprobación parlamentaria y el consenso de las provincias. Algo muy distinto de lo que sucedió con Menem en 1989, y aun más complejo de lo que le tocó en suerte a Alfonsín en 1983. A apenas dos años de su formación, la coalición lograba el sueño de conquistar la presidencia, pero sin haber consolidado un respaldo mayoritario y sin haber podido

⁸ El candidato peronista, Carlos Ruckauf, se había beneficiado de un acuerdo electoral con el partido de Cavallo y otros grupos de derecha (que masivamente votaron su fórmula en la provincia), y también de los intentos de Mejjide de imitar a De la Rúa en la estrategia de "flotación": logró descolocarla en más de una ocasión con una campaña agresiva y por momentos desenfadadamente sucia.

traducir más que parcialmente el consenso electoral en poder institucional.

Entre la lenta asunción del poder y la tardía revelación de la crisis

Los resultados electorales limitaron los ya estrechos márgenes de maniobra a disposición del gobierno de la Alianza al iniciar su mandato. Dada la situación de relativo "empate" que habían arrojado las urnas, la Alianza estaba obligada a buscar acuerdos y equilibrios, en suma, fórmulas de colaboración, ya no sólo dentro de ella sino con el peronismo y otras fuerzas, en particular con Acción por la República de Domingo Cavallo (que había obtenido cerca de dos millones de votos para presidente y reunió una bancada de diputados nacionales modesta pero que podía ser decisiva dada la relación de fuerzas entre peronistas y aliancistas) y los partidos provinciales (que, aunque disminuidos, estaban en condición de cumplir un papel semejante). Esta situación de empate, en un contexto de crisis, si por un lado exigía demasiado a los estilos de liderazgo y los patrones tradicionales de comportamiento de los partidos argentinos por otro ofrecía muy poco en términos de las políticas que hacía posible implementar. En particular en el terreno fiscal y macroeconómico, donde la recesión imponía condiciones muy duras a toda negociación, y en el de las reformas institucionales, que eran tan esenciales al *ethos* aliancista como irritativas para los peronistas y costosas en términos financieros y de recursos políticos. Para colmo, el peronismo había perdido del todo su cohesión, y se prefiguraban en él estrategias distintas e incluso contrapuestas hacia el nuevo gobierno: gobernadores, senadores, diputados y jefes sindicales se alternarían entre la oposición dura y los acercamientos para negociar apoyo por atenciones financieras del gobierno nacional, ofreciendo escasas posibilidades a acuerdos más permanentes. De este modo, el lapso que va de la elección a la puesta en marcha de la nueva gestión estuvo signado por la reelaboración bajo presión de las tenues iniciativas de cambio y por una compleja búsqueda de acomodamiento y acuerdo entre distintos actores: el presidente, el vicepresidente, el equipo económico, los partidos de la coalición, las facciones peronistas, los grupos de interés, etc. Ello determinó que el gobierno de la Alianza careciera del dinamismo del que toda nueva administración suele disfrutar en sus comienzos, y que a poco de andar se agudizaran los conflictos nunca del todo resueltos en su seno respecto del liderazgo y las orientaciones de la gestión. Para la Alianza, enfrentada al duro desafío de gobernar como coalición, la necesidad de resolver al mismo tiempo una fórmula de acuerdo (o al menos convivencia) con el peronismo, la posible incorporación de nuevos aliados y su propia interna sería ya demasiado.

Contra lo que se podría esperar ante una tal situación (y contra lo que se ha tendido a suponer en muchos análisis) el presidente electo no la encaró con el ánimo de desconocer los compromisos asumidos en la Alianza, ni de imponer sus puntos de vista y disciplinar a sus bases de apoyo. Antes bien, persistió en su estilo de "esperar hasta que la ambigüedad se hiciera insoportable", y fue acomodando sus propias fichas allí donde el agotamiento o el equilibrio entre los demás actores se lo permitía, lo que insumió, obviamente, un tiempo considerable, precisamente en el momento en que la variable tiempo comenzaba a correr en contra de sus márgenes de acción.

En cuanto a la tardía, lenta y errática forma en que se puso en marcha el nuevo gobierno, parte del problema obedeció a que, dados los conflictos internos que se temía podían estallar en la coalición en caso de tomar decisiones anticipadas sobre el gabinete y las segundas y terceras líneas de los ministerios, se habían dejado para después de las

elecciones esos asuntos. Mientras tanto, siguieron tejiéndose y destejiéndose acuerdos, presiones, contactos de todo tipo entre infinidad de grupos de técnicos, aspirantes a funcionarios, dirigentes intermedios, los candidatos y sus entornos. Tras las elecciones la situación se volvió, inevitablemente, aun más caótica. Entre los comicios y la asunción, fijada para el 10 de diciembre, mediaban escasos dos meses. Y miles de decisiones que adoptar. En esa circunstancia se hizo plenamente visible que el "método" presidencial no era el más adecuado para generar certidumbre y fortalecer la coalición: demoraba decisiones esperando de ese modo aumentar el control sobre un entorno extremadamente heterogéneo y lábil, con lo que profundizaba aun más esos rasgos, avalaba propuestas contradictorias e iniciativas en curso de colisión, poniendo en práctica una permanente duplicación de responsabilidades con vistas a seleccionar posteriormente a los funcionarios según cómo se desempeñaran y resolvieran por sus propios medios la disputa interna. Si a ello sumamos la intensa actividad que desplegaron mientras tanto las otras figuras de la coalición, en especial Álvarez y Alfonsín, podemos entender que para el 10 de diciembre apenas estuviera resuelta la composición del gabinete. Algunas de las secretarías y subsecretarías recién serían cubiertas varios meses después. Peor aún, recién después de confirmadas las designaciones se puso manos a la obra en la tarea de definir las líneas directrices de algunas de las áreas que en sus declaraciones la Alianza había escogido como prioritarias: en educación, en justicia y en empleo, los planes a llevar a cabo recién se darían a conocer, y de un modo muy genérico, bien avanzado el año 2000.

Volviendo a la transición, es de destacar que tampoco el contexto de crisis se utilizó en ese momento para justificar el abandono de las promesas electorales: éstas no eran muchas, por cierto, pero algunas de las que contaban se encararon con cierta convicción. Éste fue el caso de la creación de un órgano para combatir la corrupción (tema que analiza extensamente el trabajo de Hernán Charosky incluido en esta compilación), y también el del aumento de los salarios de los docentes, a través de un sistema de incentivos (al que se destinaron varios cientos de millones de pesos en el presupuesto del año 2000).

El terreno donde se focalizaron los conflictos y todas las miradas fue, con todo, el de la política económica. Y allí la situación fue desde un comienzo mucho más complicada. Contra lo que fue la norma en el resto del gabinete, para Economía se creó un equipo consistente, en cuya formación De la Rúa ya se había resignado a aceptar las reglas de juego de la cooperación con Chacho Álvarez y la "autonomía relativa" de Machinea. Pero no sucedió lo mismo con las políticas. Al respecto el presidente se comportó como era de esperar: buscando un equilibrio entre las propuestas del ministro (que en términos generales respaldaban los economistas más ortodoxos en que solía confiar De la Rúa, y que ocuparían cargos en el resto del Ejecutivo: Ricardo López Murphy en Defensa, Rodríguez Giavarini en la Cancillería, Juan José Liach en Educación, y Fernando de Santibañes en la Secretaría de Inteligencia del Estado) de operar un shock de ajuste que atacara simultáneamente impuestos, gastos y la negociación con los gobernadores, y las posiciones de Alfonsín y la UCR que reclamaban la atención de múltiples demandas de aumento del gasto y planes de inversión (por los que pugnaban no sólo los alfonsinistas y los gobernadores de todos los partidos, sino también algunos funcionarios muy cercanos al propio presidente, como Nicolás Gallo, designado al frente de la nueva cartera de Infraestructura, quien lo había acompañado en la gestión porteña en el área de obras públicas).

A esa altura era ya ostensible que la recesión que había agobiado al peronismo durante

su último año en funciones estaba viendo demasiado lejos y coartaba la posibilidad de contar con recursos frescos y condiciones laxas de negociación con los actores políticos y económicos que se requerían para algunas de las "correcciones" previstas. La estimación de que se produciría un "rebote" de la actividad económica, alentado por el inicio de la nueva administración y el anuncio de que se mantendrían los parámetros macroeconómicos a la vez que se estimularían las inversiones, el empleo y las exportaciones aún guiaba los pasos del presidente electo. De manera que, aunque esos estímulos debieran ser demorados hasta que se los pudiera financiar y negociar, apostó sus fichas a generar con los recursos a la mano ese "rebote". Dicha estimación y la apuesta a ganar la confianza de los inversores locales y externos, además, habían llevado a desatender durante la campaña la necesidad de advertir sobre la gravedad de la crisis y las responsabilidades que le cabían a la administración saliente (lo que también estaba en parte desaconsejado por la previsión de que sería necesario buscar acuerdos con el PJ, al menos en el Senado, y no debía generarse incertidumbre durante las elecciones y la transición). Pero un exceso de celo en este sentido terminaría frustrando el objetivo de crear confianza, actuando como una fuente suplementaria de incertidumbre y de desconfianza hacia el gobierno entrante: ¿a quién creerle, al candidato del "cambio tranquilo" o al presidente electo y su gabinete que denunciaban ahora una herencia envenenada?

Claro que en todo ello pesó, más allá del optimismo de los aliancistas (comprensible en todo nuevo gobierno), el hecho de que los signos de que la crisis sería larga y aguda no habían tomado aún estado público. Y también, hasta cierto punto una experiencia previa en el marco de la convertibilidad: si la Argentina había superado el efecto *Tequila* en poco más de un año y había vuelto a crecer, ¿por qué no podría hacerlo de nuevo tras el efecto *Caipirinha*, ahora que estrenaba un gobierno más austero y sensato? Todo ello contribuyó a que no se prestara suficiente atención al cambio de contexto que se había producido en los años previos y al impacto que inevitablemente tendría en la economía del país: desde el *Tequila*, el dólar se había valorizado enormemente con relación a todas las demás monedas, y en particular con relación a las de aquellos países con los que comerciaba la Argentina (Brasil, Chile, los europeos, etc.). Por otro lado, el peso de la deuda externa argentina se había incrementado sensiblemente en la segunda mitad de los noventa (trepando de alrededor de ochenta mil millones a más de ciento veinte mil millones en esos cinco años, llegando a representar cerca del cuarenta por ciento del PBI y cerca de siete años de exportaciones) y sus vencimientos se concentraban en el período que se abría; mientras que se había mantenido constante, o incluso en aumento, el déficit público (llegó a los siete mil millones en 1999 para el Estado nacional, debido en su mayor parte a la carga del sistema previsional remanente en sus manos, a lo que se sumaban alrededor de tres mil millones en las provincias). En la búsqueda de fuentes de financiamiento, el sector público había desplazado a los privados y estimulado un alza sostenida de las tasas de interés. A ello debemos sumar la creciente desconfianza generada en los organismos internacionales, y por añadidura en los inversores externos, por el incumplimiento de las condiciones establecidas en los créditos concedidos durante la segunda presidencia de Menem: ésta no había aprobado ni implementado casi ninguna de las reformas exigidas, en particular las referidas a las provincias y al sistema previsional nacional. La Argentina ya no concitaba el interés ni la confianza que había disfrutado en el quinquenio anterior, y eso se reflejaba en el "riesgo país" (indicador de la sobretasa que debían pagar el Estado y las empresas locales).

A todo eso debemos sumar una serie de medidas de último momento del gobierno saliente: aumento del endeudamiento y del gasto (generando una proyección del déficit de

más de diez mil millones para el año 2000), asunción de compromisos con empresas concesionarias de servicios, gobernadores y sindicatos que afectaban los recursos fiscales y los márgenes de maniobra a disposición de la nueva gestión, y lo que fue sin duda más determinante, el impulso y la aprobación de la llamada "ley de responsabilidad fiscal", que estableció el compromiso de reducir progresivamente el déficit nacional en los siguientes cuatro años, hasta eliminarlo en el año 2003. En plena campaña la Alianza no había tenido ninguna posibilidad de rechazar ese proyecto. De acuerdo con el cuadro de situación que se hacía, lo había encontrado incluso conveniente para reducir la incertidumbre respecto de la transición y de la política fiscal que ella se proponía implementar, entre los inversores y acreedores (ya de por sí precavidos por sus antecedentes y la permanente referencia de los peronistas a la hiperinflación de 1989). Dado que la ley no establecía ninguna regla equivalente para las provincias, significaba lisa y llanamente atar de pies y manos al futuro gobierno nacional en un aspecto en que el peronismo había disfrutado de una muy amplia libertad y las provincias, mayoritariamente bajo control del Pj, la seguirían disfrutando. La Alianza se había manifestado en bloque por la aprobación, y esa cohesión se mantuvo en los meses que siguieron a la elección de octubre, cuando se discutieron el presupuesto y las metas de ajuste fiscal en la nación y las provincias para el año 2000. Pero en tanto el peronismo pudo utilizar su mayoría en el Senado para que el peso del ajuste recayera en la nación y se advirtió que el agujero fiscal a cubrir era bastante mayor de lo esperado, ese consenso no tardaría en resquebrajarse.

Ante esta situación, junto a la agenda explícita de correcciones al modelo se fue definiendo una agenda implícita, que apuntaba esencialmente a recuperar la confianza de los inversores externos. El equipo económico advirtió rápidamente que también ello limitaba fuertemente la libertad de maniobras para poner marcha su agenda explícita: los organismos internacionales y los formadores de opinión financiera recomendaban adoptar curso de acción ortodoxo, de fuerte ajuste fiscal, y desconfiaban de las credenciales de los economistas radicales, en particular por la escasa atención a los asuntos fiscales que habían demostrado en la gestión de Raúl Alfonsín, y de que la Alianza tuviera la fortaleza y la cohesión que se requerían para "hacer lo que había que hacer". Sin duda que los informes financieros que circularon en los fondos de inversión, los bancos y los organismos de crédito valoraron los gestos iniciales de Machinea y sus colaboradores respecto de la necesidad de atacar a la vez los gastos y los ingresos. Pero también las resistencias que encontraron en el presidente y en los partidos aliados.

Machinea apuntaba a que una brusca disminución del déficit redujera las tasas de interés, despertando la confianza de los inversores y a que ello tuviera un efecto expansivo sobre la actividad económica, en lugar del habitual efecto recesivo que sigue a medidas de ese tipo. Pero De la Rúa rechazó esta idea, optando por una alternativa mucho más suave, que contemplaba tan sólo un incremento, igualmente significativo, en el impuesto a las ganancias y promesas vagas de racionalización del gasto. El gradualismo era ya a esas alturas una marca de identidad del gobierno electo, que se manifestaba en muchos otros gestos, aun menos justificables, pero justificados de todos modos por la necesidad de evitar conflictos que destiñeran la asunción y los primeros meses de ejercicio del gobierno. Tampoco Álvarez consideró que se justificara en ese momento sacrificar a la disciplina fiscal todos los demás objetivos, menos todavía porque algunos de éstos revestían para él verdadera "urgencia". En la transición, advirtiendo que el radicalismo tendía una vez más, igual que durante la interna, a comportarse como un conglomerado de facciones en pugna entre sí pero impermeables a interferencias externas, dejó de lado los gestos de colaboración y echó mano a sus recursos mediáticos para ganar espacios

en la distribución de cargos. No fue tan problemático el caso del Ministerio de Trabajo para Alberto Flamarique, quien había cumplido un rol destacado en el comando de campaña y se había ganado la confianza de De la Rúa, como el de Fernández Meijide, que a su pobre desempeño electoral sumaba una crónica tensión con el presidente y otros dirigentes radicales. Esto no llegó a opacar el clima de la asunción, que quiso confirmar la armonía supuestamente reinante con una composición del gabinete bastante acorde con la heterogeneidad aliancista, pero no pasó inadvertido para ninguno de los socios: los radicales utilizarían una y otra vez sus recursos institucionales para mantener a raya a los frepasistas, y éstos no tendrían otra opción que recurrir a los periodistas, a lo cual aquéllos responderían a su vez como habían hecho en las internas: dejando que el tiempo y los acontecimientos desgastaran la eficacia de ese recurso mediático.

Esta dinámica y las tensiones asociadas se hicieron palpables ya en los primeros meses de gobierno: el anuncio del incremento en el impuesto a las ganancias generó rechazo en los sectores de ingresos medios y altos, magnificado por el periodismo que lo definió como un "impuestazo" sobre el bolsillo de "sectores sin capacidad de pago"; De la Rúa se cuidó de intervenir en el asunto, buscando que su imagen siguiera flotando muy alto por encima de esos problemas terrenales; mientras Machinea, quien no se destacaba por sus dotes de comunicador, y Álvarez se debatían casi en soledad argumentando sobre el carácter progresivo de la medida (que recaía, en verdad, mayormente en quienes hasta entonces se habían beneficiado del "modelo" sin pagar sus costos) y respecto de la necesidad de optar entre una medida de este tipo y una reducción drástica de gastos. Todo empeoraría cuando esa primera batería de medidas comenzó a hacer agua.

Hacia marzo de 2000 ya se había corregido el diagnóstico inicial: la recesión afectaba el nivel de recaudación en un grado que, a pesar de los ingresos obtenidos por el incremento de ganancias, hacía temer que el gobierno no lograra cubrir sus obligaciones externas y debiera recurrir a financiamiento suplementario (contra lo que había prometido, que no incrementaría la deuda y no seguiría acaparando la capacidad de préstamo de los bancos y haciendo subir la tasa de interés de las empresas); y entrara en conflicto con las provincias y con sus propias fuerzas al verse obligado a hacer finalmente un fuerte recorte de gastos. Lo que también hacía crecer la desconfianza de los mercados financieros: el "riesgo país" actuaba ya como un termómetro de la debilidad del gobierno, y un estímulo para su agravamiento. Se había perdido la oportunidad de cargar la responsabilidad de los problemas en la gestión menemista y, peor aún, se había extraviado buena parte del impulso y la confianza (al menos la del electorado, si no la de los banqueros) iniciales: el gobierno asumió con índices de popularidad superiores al cincuenta por ciento, pero éstos habían caído muy rápidamente, mucho más rápido que en los casos de sus dos predecesores. Finalmente, en mayo, Economía obtuvo del presidente lo que no había logrado en diciembre: la aprobación de una dura política de ajuste que empezó por un recorte generalizado de sueldos en la administración nacional (la baja de salarios, de entre el doce y el quince por ciento a partir de los mil pesos de ingreso neto, se hizo efectiva en forma inmediata, aunque no exhaustiva: los poderes Judicial y Legislativo fueron exceptuados y en muchas áreas de la administración se establecieron otras excepciones que terminaron volviendo algo caótico y bastante parcial el resultado) y, se anunció, seguiría con reducciones en las provincias, el sistema previsional, la obra social de los jubilados y una reforma del Estado que permitiría mejorar la gestión tributaria, suprimir gastos prescindibles, racionalizar las compras, reducir o eliminar organismos, etc. Se incluyó también en el paquete de anuncios la desregulación de las obras sociales (para permitir mayor participación de empresas privadas en el mercado de los servicios de salud), la modificación de marcos regulatorios y contratos de concesión de las empresas

privatizadas, de modo de reducir tarifas y mejorar los controles, y una "reforma política" dirigida a bajar los gastos de las legislaturas y los concejos deliberantes de todo el país, combatir el clientelismo y la corrupción. Estas dos últimas medidas se contaban entre las "correcciones" que la Alianza había prometido hacer, y se correspondían bien con el objetivo de darle al ajuste un carácter redistributivo y estructural: ligando la eficacia y transparencia de las instituciones representativas al uso austero y transparente de los recursos públicos, limitando los beneficios de las empresas de servicios privatizados, en favor del resto de los actores económicos, y compensando el disgusto causado por el incremento del impuesto a las ganancias y la baja de salarios con un ataque a los "privilegios" irritativos de los grupos económicos más poderosos y de la dirigencia política.

El efecto de estos anuncios, sin embargo, no fue el buscado: entre otras cosas porque, en vez de tomar decisiones concretas, se anunciaban cambios de un modo genérico e impreciso, dando la oportunidad para que se coaligaran intereses que no tendrían mayores dificultades en inmovilizar al gobierno antes de que pudiera poner manos a la obra. Los decretos que desregulaban las obras sociales merecieron el repudio de los sindicatos, que los impugnaron y detuvieron en la justicia. La reducción de organismos no fue pareja en toda la administración, pues muchos funcionarios, alineados con los jefes partidarios, lograron resistirla. Los casos sin duda más demostrativos de estas limitaciones y que tendrían efectos políticos y económicos más perjudiciales fueron los dos más sensibles para el programa aliancista. Las privatizadas resistieron con éxito los tímidos intentos de ponerlas en caja, y, sobre todo en peajes, teléfonos y petróleo, siguieron acumulando cuantiosas ganancias pese a la recesión generalizada. Sacaron provecho tanto de las penurias del fisco como de la aposición del presidente a asumir conflictos, utilizando sus planes de inversión y sus contribuciones impositivas como arma de chantaje para que se respetaran sus mercados cautivos y rentas: el Ejecutivo se convenció de que no era el momento para hacerse de más enemigos y que se necesitaría de esas empresas para la reactivación (aplicando la misma lógica que había guiado a Menem: rentas a cambio de inversiones). Economía pudo concretar algunos avances en el terreno de la desregulación telefónica, aunque compensados por el rebalanceo de las tarifas del sector, y chocó contra la negativa de De la Rúa a castigar a los concesionarios que habían incumplido flagrantemente los contratos (como era el caso de correos y aeropuertos). El caso más escandaloso en todo sentido fue la renegociación de concesiones de yacimientos a Repsol-YPF, en la que se aceptaron condiciones leoninas a cambio de adelantos impositivos y de canon que el gobierno nacional (y algunas provincias) necesitaban con urgencia.

En cuanto a la "reforma política", Álvarez había hecho de ella, desde un principio, una bandera propia y la asumió no tanto como un programa de fortalecimiento institucional sino como medio para preservar un vínculo con la opinión pública e instrumento de presión mediático sobre los partidos, en particular sobre el peronismo, pero también sobre los de la Alianza, que se mostraban cada vez más desafiantes ante las iniciativas de ajuste del gobierno. Tanto es así que Álvarez se ocuparía en persona de presionar a los diputados y senadores frepasistas de la provincia de Buenos Aires, que controlaban parte del descomunal presupuesto de esa legislatura, para que lo redujeran drásticamente; y de difundir los compromisos bipartidistas que en el Senado y en las legislaturas de muchos distritos regían la apropiación política de recursos públicos. El resultado no fue el buscado, no sólo porque, como era de esperar, la dirigencia partidaria, salvo algunas excepciones, resistió estos embates, sino porque la opinión pública castigó a la "clase política" en general. El gobierno terminaría pagando caro este activismo contra los gastos de la política, ya que no pudo responsabilizar por los excesos a la oposición y apareció

débil e inconsecuente para avanzar en lo que había prometido sería un objetivo fundamental de su gestión: hacer que las instituciones representativas fueran más austeras y eficaces. Para colmo, los lances de Álvarez generaron aun mayores tensiones internas en la coalición, que se sumaron a los rechazos por las medidas de ajuste. Algunos de los partidos y grupos integrantes del Frepaso (el Partido Socialista Democrático, algunos diputados de extracción sindical, etc.) pasaron por esos días a la oposición. Los sindicatos estatales, encabezados por algunos de los sectores gremiales que mejores relaciones habían tenido con el aliancismo, iniciaron un plan de lucha que incluyó los primeros paros generales y numerosas movilizaciones. Por su parte, el peronismo anunció que resistiría el ajuste, aunque no se opuso a que el gobierno hiciera lo que pudiera en la administración nacional.

Los índices de popularidad del gobierno, que venían desplomándose desde marzo, parecieron estabilizarse por un tiempo. Pero el problema no era realmente la popularidad, sino la confianza en la capacidad de la Alianza de definir un rumbo y sostenerlo: el gobierno podía haberse recuperado más adelante en los índices de consenso si era capaz de mostrar voluntad y capacidad para llevar adelante las políticas emprendidas; pero sucedía que no lograba concretar lo que anunciaba. A diferencia del Menem de inicios de su primer mandato, que subió, cayó y volvió a subir varias veces en las encuestas, pero mostró siempre voluntad y capacidad de sostener el rumbo adoptado, el gobierno de la Alianza se debatía en una infinita serie de decepciones, ya no solo con respecto a sus vagas promesas preelectorales, sino a los anuncios que semana tras semana hacían el presidente y sus funcionarios. Perdida la confianza (desde un principio débil) en su capacidad de gobernar, no habría forma de recuperar popularidad.

Ello actuó como una fuerza disolvente del vínculo político que la Alianza había creado con el electorado, y de la fuerza de voluntad que animaba a los propios miembros de la coalición. Los funcionarios mismos aparecían desorientados, sin atinar a una explicación sensata de lo que estaba sucediendo y de lo intentaban conseguir con sus acciones. O directamente caían en un desesperante inmovilismo. A pocas semanas de anunciado el paquete de ajuste, que había actuado como un disparador de las críticas, pero también de la *afectio societatis* del equipo de gobierno, nuevamente el gabinete y los ministerios entraron en un internismo feroz, multiplicándose las sospechas y los conciliábulos que consumían las pocas energías de que parecían disponer los funcionarios, los rumores de inminentes cambios y de realineamientos inciertos, la desconfianza y los reproches de todo tipo entre los aliados. En este clima las ideas y la cooperación que habían actuado como cemento unificador de la Alianza fueron las primeras víctimas.

Hacia mediados del año 2000, en suma, cobraba forma un escenario ya radicalmente distinto del que había enmarcado la asunción del nuevo gobierno: las ideas moderadas y "modernizadoras" que planteaban la viabilidad y la conveniencia de una estrategia que introdujera correcciones en el modelo económico de apertura y convertibilidad vigente desde comienzos de la década anterior estaban ahora en franca retirada. Se imponían en su lugar dos lecturas opuestas sobre el dilema económico que enfrentaba el país: la primera sugería volver a la más pura ortodoxia, que supuestamente había inspirado en sus orígenes el programa de reformas de mercado (aunque esto no era exactamente lo que había ocurrido, se tornaba creíble en esas candentes circunstancias); y la segunda proponía hacer a un lado las ideas, diagnósticos y orientaciones asociadas con el "modelo", y volver a plantear desde cero un esquema de desarrollo para el país (una sugerencia que no se explicaba muy bien cómo se podría transformar en un plan de acción, ni en qué condiciones políticas y por parte de qué actores sería aplicable).

Mientras que el presidente y sobre todo su entorno, cuya influencia crecía a medida que aumentaban las dificultades y los conflictos en la coalición,⁹ fortalecían su apuesta por la primera alternativa, los partidos aliancistas se inclinaban más y más hacia la segunda, con lo cual aquéllos se volverían a cada momento más impermeables a los puntos de vista partidarios y se convencerían de que la Alianza no era un instrumento adecuado para gobernar y que debían encontrar el camino hacia una nueva coalición de apoyo y un nuevo gabinete. Lo que no hizo sino acrecentar la desconfianza y la toma de distancia de las estructuras partidarias respecto de las decisiones y actitudes del Ejecutivo.

Ese nuevo clima en que se debatía la Alianza estuvo además signado por crecientes demandas sociales (protagonizadas por desocupados, sindicatos estatales y poblaciones de pequeñas y medianas ciudades del interior) que, combinadas con la persistencia de los desequilibrios fiscales, que las medidas de ajuste no terminaban de poner en caja, tendían a reforzar en el gobierno nacional las posiciones que sugerían evitar a toda costa nuevos frentes de conflicto y aguantar la presión hasta que llegara la reactivación. Esa actitud cautelosa llevó al Ejecutivo, a través de las carteras de Interior y Desarrollo Social, a cargo de Storani y Fernández Meijide respectivamente, a aplicar paños fríos a las demandas de sindicatos, "piqueteros" y desocupados, y a presionar a los gobiernos provinciales para que ajustaran sus cuentas a cambio de ayuda de la nación. Pero ni en esto ni en aquello se lograron mayores resultados: las críticas por la lentitud e ineficacia de esos ministerios se hicieron cada vez más intensas y contribuyeron a debilitar y alejar aun más del vértice gubernamental a quienes en los partidos aliancistas encarnaban las posiciones más "progresistas".

La moderación y la prudencia que seguía primando en el vértice del gobierno era el resultado de un equilibrio cada vez más frágil, y resultaba a todas luces ineficaz para frenar el agravamiento de la situación y la fuga constante de adhesiones tanto hacia la izquierda como hacia la derecha del espectro político. Así lo mostraron los resultados de las elecciones porteñas, realizadas en abril: Aníbal Ibarra, del Frepaso, se impuso por una diferencia importante a Domingo Cavallo y a un crisol de fórmulas peronistas; pero aun cuando se trataba del distrito aliancista por excelencia y la coalición peronista-conservadora daba muestras de seguir fragmentándose, era notable la hemorragia de votos hacia los partidos de izquierda y hacia otras alternativa de centroderecha (como la que encarnaba Gustavo Beliz). Imposibilitada de producir un giro que tirara por la borda definitivamente los equilibrios internos y obstaculizado como estaba el camino para una iniciativa decidida de reformas económicas e institucionales, la Alianza parecía haberse resignado a jugar su suerte al éxito o fracaso de las medidas fiscales, y a medida que la espera se hacía más insoportable se intensificaba el internismo, en la previsión de que sería inevitable un cambio de gabinete para superar el desgaste sufrido.

Contra lo previsto, de todos modos, las resistencias internas a la cada vez más ortodoxa orientación de Economía no habían pasado a mayores. En cambio se volvía más y más difícil de manejar la tensión con las provincias. El gobierno aliancista pago, en ese sentido, el precio de su escasa inserción en muchas de ellas y la imposibilidad de continuar la estrategia desarrollada por Menem de alternar la billetera y el garrote. Éste no sólo había contado con la lealtad partidaria de la mayor parte de los gobernadores sino

⁹ El entorno presidencial estaba ya firmemente establecido alrededor de su hijo mayor, Antonio de la Rúa y Fernando de Santibañes y lo integraban sobre todo miembros de su círculo íntimo, familiares y amigos, y algunos funcionarios menores con escasa inserción partidaria. En tanto los funcionarios delarruistas más importantes y con mayor peso político, como el canciller Rodríguez Giavarini, López Murphy y Nicolás Gallo giraban en círculos más alejados (al respecto, véase Bonvecchi y Palermo, 2001).

también con el fuerte incremento de los recursos coparticipables a partir de 1991, y con la opción del endeudamiento externo cuando esos recursos se estancaron. Si por un lado les exigía sacrificios a los mandatarios provinciales, por otro tenía con qué compensarlos. De este modo Menem pudo soportar fuertes tensiones en la relación entre la nación y las provincias y reiterados estallidos en ciudades del interior que no se tradujeron en el aislamiento de su gobierno ni en una fuga masiva de apoyos electorales. La Alianza había llegado a la Casa Rosada cuando ya no era posible seguir financiando esa política dual y se había establecido un juego de suma cero entre la nación y las provincias. Ante esta situación, la ausencia de sólidos apoyos en los distritos y en el Senado acrecentaba las dudas respecto de la capacidad de imponer una orientación mínimamente consistente desde el Ejecutivo nacional. Como había pedido a partir de 1987, el poder del presidente parecía replegarse a los límites de la Capital Federal, mientras los cortes de rutas y la toma de ciudades por los manifestantes se convertían en el reflejo fiel del "país real". Aunque la realidad nacional era, por cierto, mucho más compleja, la invocación populista a una "Argentina profunda", sistemáticamente marginada y olvidada, reproducida y amplificada con entusiasmo por una parte creciente de los medios, fue poniendo en un brete cada vez más incómodo al oficialismo.

Con todo, aunque el peronismo y sus gobernadores provinciales no estaban dispuestos a compartir los costos del ajuste, ni a hacer otros sacrificios en acuerdos con la nación, ni estaban siquiera en condiciones de cooperar dados los agudos conflictos por el liderazgo partidario en que se debatían, tampoco se apresuraban a empujar a De la Rúa hacia el abismo. Esa actitud algo ambigua había quedado en evidencia en las negociaciones iniciales por el presupuesto y nuevamente ante los anuncios de mayo. De manera que de ese frente podían esperarse dificultades crecientes en caso de que la situación económica, y por lo tanto las cuentas fiscales, siguieran haciendo agua, pero nada parecido a un golpe de mano mientras no se alteraran las perspectivas de un mediocre desempeño y un lento declive. Ese golpe, en cambio, provendría de las propias filas y del mismo vértice del oficialismo.

Las dificultades del "buen gobierno" y el fin de la cooperación

Las malas noticias en el frente económico volcaron a algunas figuras de la Alianza, entre ellas a Álvarez, a buscar logros compensatorios en otras áreas, como la lucha contra la corrupción, la renovación de las políticas sociales y de educación, la reforma administrativa y del Poder Judicial, etc. Pero, como vimos distintos factores actuaban entorpeciendo estas iniciativas. A. todo, la falta de los recursos financieros necesarios, que para muchas de ellas debían ser cuantiosos si se quería tener éxito. En segundo lugar, pesaba la falta de coordinación y control de y entre las distintas áreas de gobierno, fruto en gran medida del deficiente funcionamiento de la coalición y su incapacidad para crear consensos y aunar esfuerzos en pro de los programas a implementar. Ese tipo de medidas de reforma requiere un uso intensivo de capacidades institucionales, recursos humanos y administrativos que no estaban disponibles en el sector público y que la Alianza no se había tomado el tiempo para preparar ni estaba en condiciones de improvisar. El primer gabinete de De la Rúa es un buen ejemplo de estos problemas: en su composición, como dijimos, reflejó bastante fielmente la heterogeneidad de la Alianza y nunca logró funcionar como una unidad articulada. Los ministerios, con excepción de Economía (que como también dijimos fue el único que logró formar un equipo homogéneo y cohesionado), reprodujeron en su interior la yuxtaposición de representantes de las diversas fuerzas y facciones y de defensores de las más disímiles orientaciones, haciendo

que los conflictos intestinos derivaran rápidamente, en muchos casos, hacia una extrema inmovilidad, que era alentada también por la general disposición a "aguantar" a la espera de que cambiara el contexto económico. Pesó en ello, además de las ya aludidas limitaciones de la figura presidencial para sintetizar y dinamizar a la coalición y sus desaveniencias con los demás líderes y dirigentes, la pasmosa irrelevancia de la Jefatura de Gabinete, a cargo de Rodolfo Terragno en esta primera etapa de la gestión. Durante la segunda presidencia de Menem ella había contribuido a resolver algunos problemas de coordinación y control vinculados con la reforma del Estado y el manejo presupuestario (véase Novaro, 2001). Ahora, cuando estas cuestiones asumían una relevancia aun más decisiva, se mostró absolutamente ineficaz tan siquiera para articular la multitud de iniciativas que desde distintas reparticiones se lanzaron para operar cambios administrativos, y que en su gran mayoría no fueron más allá de los papeles. Esta ineficacia, evidentemente, no puede achacarse tan sólo a la Jefatura, ya que reflejaba la dispersión y desarticulación que caracterizaba al conjunto del Ejecutivo.

Quedaba todavía en manos de los jefes aliancistas una veta explorar para mostrar resultados, y era la denuncia e investigación de casos resonantes de corrupción ocurridos durante la década menemista. Pero aunque durante la campaña no había habido mayores diferencias a este respecto, y ello había permitido que la cuestión se convirtiera en una de las pocas promesas aliancistas, a medida que su gobierno halló más y más dificultades, acosar al peronismo con este asunto había dejado de atraer a muchos radicales. En particular a aquellos que apostaban a renovar e incluso a ampliar acuerdos de convivencia bipartidista para asegurar la gobernabilidad. Álvarez ciertamente no se entusiasmaba con esta idea, y siguió dando impulso a denuncias que investigaba la Oficina Anticorrupción, pero sus ímpetus también decayeron tras el estallido de varios escándalos que involucraban a funcionarios del nuevo gobierno, en particular algunos pertenecientes al Frepaso. Ello no sólo puso en evidencia la fragilidad de las convicciones morales y la torpeza, en algunos casos desesperante, de ciertos funcionarios que la coalición había ubicado en puestos clave, sino también, nuevamente, la ausencia de control, coordinación y supervisión, que amenazaba hacer fracasar al gobierno en sus objetivos más esenciales.

Todos estos factores se combinaron en forma explosiva en la crisis política desatada en agosto de 2000 a raíz de la denuncia periodística del pago de sobornos que habrían hecho funcionarios de gobierno a senadores nacionales, tanto del PJ como de la UCR, para lograr la aprobación de la reforma laboral, concretada en abril. Dicha crisis terminó enfrentando a Álvarez, transformado en máximo impulsor de la investigación y de los pedidos de renuncia a los implicados en el Senado y el Ejecutivo, con el presidente, que primero desestimó y luego buscó acotar el escándalo, dándole vía judicial. Cuando a principios de octubre De la Rúa intentó al mismo tiempo dar por terminada la cuestión y reforzar su autoridad anunciando un recambio ministerial que reubicaba a figuras clave de su entorno y desplazaba a ministros y secretarios poco confiables (el jefe de Gabinete y el ministro de Justicia, ambos de la UCR), Álvarez renunció a la vicepresidencia y la coalición quedó al borde de la ruptura. De la Rúa lograría, así, poner aun más distancia entre el gobierno y los partidos, conformando un gabinete mucho más disciplinado que el anterior, pero al precio de un total aislamiento que terminaría agravando los problemas que buscaba resolver.

El desarrollo de este conflicto merece un repaso detallado. El proyecto de reforma laboral había sido asumido como una prioridad del gobierno ya en la transición, tanto por la señal que él enviaba a los operadores financieros como por las reglas de juego que su

aprobación impondría a los sindicatos: la Alianza no aceptaría un trato similar al que había recibido Alfonsín tras fracasar en su apuesta por "democratizar" los gremios con el proyecto Mucci, en 1984. Alberto Flamarique, a cargo de la cartera laboral, impulsó el trámite parlamentario con la idea de aprobar un proyecto "de máxima" en Diputados y negociarlo con los senadores peronistas y los sindicalistas cuando pasara a la Cámara Alta, presionando a los segundos con la intervención en el manejo financiero de los gremios y a los primeros con su obligación de no obstaculizar al nuevo gobierno ni a las empresas en la creación de puestos de trabajo (que supuestamente la nueva ley alentaría). Pero ya en los primeros meses del año 2000 se hizo evidente que mientras Flamarique realizaba las negociaciones públicas varios funcionarios radicales llevaban tratativas paralelas y más reservadas. Ni Flamarique ni Álvarez desconocían los intercambios que se definían en esos canales, en los cuales la ley laboral era sólo uno entre varios asuntos en juego,¹⁰ pero no encontraron motivos para desligarse del tema: finalmente si la ley se aprobaba sería para el público una victoria del Frepaso, y el fortalecimiento del ministro de Trabajo en el gabinete permitiría ampliar el espacio inicial de la fuerza. Flamarique venía actuando mediador mutuamente confiable entre los dos líderes del gobierno y su consolidación podía crear mejores condiciones de cooperación en el futuro. Pero claro que ésta era apenas una de las cuestiones que tenía en mente el vicepresidente. Hacia mediados de año, lo que lo obsesionaba era encontrar la forma de romper el aislamiento al que se encaminaba el gobierno (y que el presidente y su entorno cultivaban como estrategia defensiva cada vez más intensa ante las presiones de la coalición), para hacer posible lo que también el presidente entendía podía terminar siendo inevitable: asumir un programa económico más ambicioso y definitivo y buscar nuevos apoyos que permitieran instrumentarlo, lo que podría implicar, entre otras alternativas, incluir a Domingo Cavallo en el gabinete. Sucedió entonces que Álvarez y el entorno presidencial, en particular De Santibañes, comenzaron a competir, no tanto porque difirieran respecto de lo que debía hacerse, sino más bien porque coincidían pero desconfiaban profundamente uno del otro y se enfrentaban en sus visiones de largo plazo, entendiendo que, ya que se trataba de una apuesta extremadamente riesgosa y probablemente sin retorno, para poder encararla sin perder el control de la situación debían primero resolver definitivamente la disputa por la conducción de la coalición y el gobierno: de que se impusieran unos u otros dependería que el giro y la (hipotética) recuperación posterior diera a luz un gobierno de De la Rúa o un gobierno de una alianza ampliada bajo la hegemonía de Álvarez. Fue así como dio comienzo una escalada de operaciones cruzadas, dentro del gobierno y en la prensa. Las acusaciones de corrupción contra el jefe de la SIDE filtradas a los medios por funcionarios cercanos al vicepresidente fueron replicadas con revelaciones escandalosas sobre los amoríos de éste; y entonces Álvarez, a principios de agosto, creyó hallar la oportunidad para avanzar: acusó abiertamente a la SIDE de estar detrás de ese escándalo y le exigió al presidente, en forma reservada pero inapelable, que desmontara el poder de De Santibañes (entre otras medidas, debía despedir a quienes habían orquestado la campaña en su contra e incluir hombres del Frepaso en la SIDE). La aceptación de esas exigencias no fue suficiente. Una semana después, en un reportaje para un importante matutino, continuó su enfrentamiento con De Santibañes, tomando en sus manos el caso de los sobornos por la ley laboral que habían sido motivo de algunas notas periodísticas y de una denuncia del senador Antonio Cafiero.

Desde entonces se volvió prácticamente imposible refrenar el conflicto: en el presidente maduró la creencia, alentada por su entorno más íntimo y más aislacionista, de que Álvarez apuntaba a su cabeza, en tanto los radicales en general vieron en el lance del

¹⁰ Varios testimonios han confirmado este y otros datos que se exponen en la siguiente explicación.

vicepresidente una nueva prueba de que lo que él deseaba era finalmente que ellos desaparecieran, por lo que era imperioso encontrar la forma de cortarles las alas; por su parte, Álvarez halló en los medios una receptividad espectacular para sus denuncias y su versión de los hechos, y eso le permitió distanciarse de la mediocridad de la gestión y volver a hacer lo que tan bien había hecho en el pasado, movilizar a la opinión pública contra los poderes atrincherados en las instituciones. Quien había sido hasta ese momento el principal vínculo orgánico entre De la Rúa y Álvarez en el vértice gubernamental, el ministro de Trabajo, fue la primera víctima de esta batalla, aunque él se resistió a cumplir con el papel que le habían asignado y permaneció en su cargo. Probablemente Álvarez estimó que acorralando a los senadores peronistas podría volver a abrir para la Alianza buenas perspectivas electorales, y eso, más el "sacrificio" de Flamarique, quien a esa altura había dejado de ser considerado una pieza propia, podría justificar las renuncias que buscaba en el bando presidencia y en el Senado, con lo que se aseguraba la resolución de la crisis a su favor. Pero si esto fue exactamente así o no, en verdad no es tan importante, porque lo cierto es que desde el momento que el presidente decidió resistir sus embates y no ceder piezas que consideraba valiosas (estuvo en cambio dispuesto a sacrificar a algunos senadores radicales, que se vieron obligados a renunciar a sus cargos en la cámara y la bancada, o al menos anunciar que lo harían), el conflicto no podía terminar sino en una decisiva derrota de De la Rúa, que lo colocaría a merced de Álvarez, o bien en un total aislamiento de este último, que lo obligaría a salir del gobierno. Cuando el presidente anunció los cambios en el gabinete, que incluían el pase de Flamarique de Trabajo a la Secretaría General de la Presidencia (un cargo simbólicamente relevante, aunque de escasa responsabilidad política) puede que no advirtiera que estaba cerrándole a Álvarez toda otra salida que la renuncia (pese al hecho evidente de que los cambios no contemplaban ninguna compensación para que éste no se sintiera totalmente derrotado), y tal vez pensó que él podría resignarse y olvidar el asunto, o incluso continuar con su cruzada pero sin la virulencia de antes (la promesa de que De Santibañes se iría en unos meses y las consultas previas a los anuncios abonarían esta hipótesis). Fuera de un modo u otro, lo cierto es que la decisión presidencial no tomó en cuenta que Álvarez quedaba enfrentado a unas opciones a sus ojos absolutamente desproporcionadas: porque si permanecía en su puesto no tendría la libertad de maniobras que había disfrutado en los meses anteriores y habría perdido buena parte de su gravitación en el gobierno, mientras que si lo abandonaba podría retener al menos la representación del ánimo colectivo y el favor de los medios, que rechazaban masivamente la corrupción en el Senado y gobierno, y a la postre tal vez pesar desde fuera en la gestión mucho más de lo que lo había podido hacer desde dentro.

Si la renuncia se había vuelto, entonces, ya casi inevitable, no lo era en cambio el modo en que ella sería interpretada y sumida por cada una de las partes. De la Rúa podría haber aceptado la dimisión con sobrio optimismo, planteando la necesidad cohesionar el gobierno y unificar su conducción (tal como se lo sugerían miembros de su entorno), pero en cambio se mostró confundido y arrepentido: temió que los medios y la opinión no se lo perdonaran, y que el éxodo de los frepasistas se generalizara (e incluso que los imitaran algunos radicales), antes de que pudiera madurar su plan de una coalición más amplia y más sometida a su control; por lo que optó por mostrarse abierto al diálogo y dispuesto a resignar posiciones (de hecho, permitió la renuncia inmediata de Flamanque y la de De Santibañes días después). En cuanto a Álvarez, tenía la alternativa de romper de una vez la Alianza, provocando el retiro masivo de los funcionarios del Frente, o bien aprovechar el momento de auge de su popularidad y debilidad de sus adversarios, que siguió en lo inmediato a su paso al costado, para avanzar a fondo en la redefinición de la coalición (en la línea de incorporar a Cavallo, idea que ya tiempo antes había planteado claramente a

los radicales, sin suerte). Sucedió, sin embargo, que para hacer esto último no podía actuar abiertamente, pues no contaba con el apoyo de sus seguidores ni en el Frente ni en la opinión pública. Con respecto a los primeros, eran casi tan renuentes como los radicales, al menos como los alfonsinistas, a siquiera considerar que Cavallo pudiera ser un socio conveniente, y mucho menos confiable: una vez más, operaba un desajuste temporal entre el consenso reinante en la coalición, que aún imaginaba una salida airosa de la crisis sin más ajustes que los ya practicados, y el diagnóstico que el propio Álvarez, acompañando a los funcionarios de Economía, había ido elaborando. Con respecto a la opinión pública, la renuncia había colocado las cosas de un modo muy perjudicial para las jugadas que imaginaba Chacho: quienes la respaldaban se dividían entre los que consideraban que era mejor que De la Rúa gobernara solo y los que estimaban que Álvarez y el Frepaso tenían que pasar lisa y llanamente a la oposición; y si bien entre los segundos eran amplia mayoría los que esperaban que el escándalo del Senado se siguiera investigando, muchos de estos últimos no estaban de acuerdo con la renuncia y ya habían empezado a desconfiar del propio Chacho. Además de que unos y otros tenían el mismo problema que los radicales y frepasistas, simplemente no concebían que fuera conveniente, ni mucho menos necesario, abrir la coalición a alguien como Cavallo. De este modo, la renuncia había proporcionado a Álvarez libertad de maniobras, pero le estaba quitando los recursos para actuar. Si para forzar a los radicales y a sus partidarios a aceptar el cambio coalicional, y al presidente a aceptar su rol de articulador y "vía de ingreso" de los nuevos aliados, debía actuar silenciosamente, hacerlo en su condición de ex vicepresidente no parecía que fuera a ser más fácil de lo que había sido estando en funciones.

Obviamente, influyó también en el rápido deterioro de los recursos en manos del líder frepasista, el modo en que reaccionaron las dos fuerzas aliadas.

En el fuero íntimo de muchos radicales, y sobre todo de los delarruistas, el Frepaso era un fruto pasajero de un accidente o de un error del propio radicalismo que ya se había remediado. Debía convivirse con él mientras fuera necesario, pero no había por qué acostumbrarse a esa convivencia, porque él no sería eterno, ni siquiera durable. Esta idea había ido fortaleciéndose en vez de debilitarse con el paso del tiempo: la amplia diferencia con que habían derrotado a Fernández Meijide en la interna y el fracaso de la frepasista en la pelea por la gobernación de Buenos Aires, que dejó malherido al Frente, la alimentaron; el triunfo de Aníbal Ibarra en la ciudad de Buenos Aires apenas si bastó para compensar el flaco papel de los frentistas en las funciones de gobierno y la emigración de varios diputados nacionales y de grupos integrantes del Frepaso a la oposición; la renuncia de Chacho vino a sellar el certificado de inviabilidad para esa fuerza en la opinión de muchos dirigentes de la UCR, incluso de muchos alfonsinistas. Éstos no habían visto con buenos ojos que el jefe del Frepaso actuara como freno de su influencia en el gobierno, respaldara las políticas de ajuste y se mostrara tan despectivo con el rol de los partidos en general y del radicalismo en particular (en una actitud que era aun más desagradable que la del presidente porque era más sincera y consecuente). Tras la renuncia muchos radicales creyeron llegado el momento de vengar tantos atropellos e infundios, y se dedicaron a hostigar a los frepasistas que tuvieran a mano, agitando el remanido patriotismo partidario.

Por su parte, en el seno del Frepaso, y en particular entre los dirigentes provenientes del peronismo que rodeaban a Álvarez, se mantenía viva la idea original de una crisis inevitable e inminente de los partidos tradicionales, que el Frente debía ayudar a desencadenar, y que afectaría al radicalismo tanto como al peronismo. En función de este

pronóstico, la Alianza no debía concebirse como coalición de partidos sino como superación del bipartidismo en decadencia, expresión de un movimiento transversal, transpartidario, que sustituiría a la vieja política, corrupta, excluyente, impopular, por una "nueva política" regenerada. La persistencia del hábito de la "convivencia" entre radicales y peronistas, que les permitía acordar la distribución de recursos y espacios institucionales en las provincias, los municipios, y también en el Senado, donde las prácticas corruptas llegaban a niveles de sofisticación, extensión y "regularidad" que las asemejaba a los pactos mañosos, alimentó en el Frepaso este espíritu regenerativo y antipartidario, muy difícilmente compatible con la participación en la Alianza y en su gobierno. Y fue ese espíritu el que se agitó en toda su virulencia cuando Álvarez anunció su renuncia y prometió seguir luchando contra la "vieja política". Con ese mensaje muy difícilmente podía justificarse seguir en el gobierno, y menos aún volver a él de la mano de Cavallo. Fue en esa tensión que el proceso de descomposición interna del Frente se aceleró, y ya no se detendría: su bloque de diputados nacionales se siguió desgranando y la fuerza perdió más y más terreno frente a las opciones que desde la izquierda consideraban, con bastante razón, que la actitud adoptada por Álvarez era incomprensible.

Es que la renuncia colocaba al Frepaso en una posición extrema ambigüedad: si todo se reducía a la corrupción en el Senado y el Ejecutivo, entonces no se entendía muy bien para qué se seguía en el gobierno que se quería enjuiciar y, se supone en caso de que De la Rúa fuera culpable, liquidar; y si de lo que se trataba era de rediscutir las condiciones del acuerdo, no se entendía para qué había servido la renuncia; y tampoco quedaba claro qué podía significar ese intento de relanzar la Alianza luego de haber abandonado el principal rol institucional que ocupaba el Frepaso y de haber puesto en crisis el mecanismo que hasta entonces había, si no resuelto, al menos mantenido dentro de cierto equilibrio el ejercicio del gobierno.

Habían bastado unos pocos meses de gestión de la Alianza, y los primeros tropiezos de los funcionarios, para que el ahora ex vicepresidente advirtiera que el buen gobierno era un objetivo mucho más fácil de enunciar que de realizar. En ello se desasnaron tanto el Frepaso, que había promovido amplias convocatorias a intelectuales y profesionales pero trabajado muy poco en ellas (con la esperanza de que el auge electoral y el fluir del movimiento proporcionarían por sí mismos el personal político y técnico y el acceso al poder resolviera de modo igualmente espontáneo los problemas logísticos y organizativos), como el radicalismo, que como vimos no había prohijado una renovación interna de sus cuadros, dominado como estaba por el alfonsinismo y por un estilo de conducción y funcionamiento congelado en el tiempo, con sus ritos de comité y sus miradas de soslayo a los especialistas con títulos académicos extranjeros y contactos con el mundo. Ambas fuerzas habían sido incapaces de adaptarse desde el llano a la profunda profesionalización que había experimentado la política y la gestión de gobierno a lo largo de los noventa. Y tardarían ya demasiado en hacerlo estando en la gestión.

Esas dificultades no desalentaron sin embargo a Chacho Álvarez respecto de la posibilidad de actuar y producir cambios en la coyuntura. Ya no se trataba de maniobrar para hacer posibles resultados electorales hasta poco antes tenidos por imposibles, sino de hacerlo para inventar un gobierno allí donde apenas parecía posible una mediocre administración de lo existente. Sólo que los materiales, reglas de juego y riesgos potenciales en este nuevo terreno no resultaron tan dóciles en sus manos. La apuesta coyunturalista a hacer de cada circunstancia una oportunidad, combinada con el uso intensivo de recursos mediáticos, del favor del periodismo y la opinión, y el desprecio

correspondiente de los recursos institucionales y organizativos, rasgos que en conjunto definen el curioso ocasionalismo pragmático en que consistía el modo de actuar en política de Álvarez, lo llevar a operar una disputa de palacio como si se tratara de una batalla comunicacional, y al fracasar en ello no encontró mejor solución que convertirla en una lucha moral que se esperaba marcara a fuego la diferencia entre la "nueva política" y la vieja.

Cuando se desató la crisis del Senado el juego de colaboración que precariamente había existido hasta entonces entre las fuerzas aliadas y entre el presidente y el vicepresidente, del que dependía la sobrevivencia de la coalición, quedó definitivamente de lado y en su lugar, de modo ya también definitivo, se instaló en el seno de las fuerzas y del gobierno su contracara, un virulento juego faccioso: ante medidas cada vez más reñidas con sus expectativas y promesas de campaña y, sobre todo, resultados cada vez más infaustos, los integrantes de los partidos aliados fueron tomando más distancia del gobierno y entre sí, descomprometiéndose de la suerte de la gestión, lo que alentó al presidente y a su entorno, a su vez, a aferrarse a la tesis del encapsulamiento y la autonomización de esas bases partidarias para ir en busca de una nueva coalición. Al hacerlo encontrarían que Álvarez, que había avalado ya las medidas de corte ortodoxo, seguía oneciendo su colaboración. Pero si ella no había sido muy estimada antes, menos lo sería ahora, que existían pruebas irrefutables sobre su carácter poco fiable y aparecía cada vez más debilitada por el declive en las encuestas (que no tardó en producirse) y la dispersión del Frepaso. Librado a su suerte, De la Rúa intentaría hacer solo lo que no había podido hacer con Álvarez, orientar la gestión y ganar aliados. Pero si en cualquier circunstancia, con sus escasos recursos personales y partidarios, eso hubiera sido muy difícil, en los durísimos tiempos que le tocó enfrentar le resultó absolutamente imposible. Las ilusiones depositadas en la promesa de lograr un "buen gobierno" naufragaron así en la agudización del déficit de gobernabilidad, que se buscaría cubrir con cuotas crecientes de decretismo e improvisación sobre la base de la misma receta de encapsulamiento ortodoxo.

Antes de que entrara a pesar la renuncia, era ya difícil abrir la Alianza para sumar los nuevos apoyos que el gobierno necesitaba. Tras ella, la coalición no desapareció (lo que hubiera sido tal vez más adecuado para permitir un reordenamiento de las posiciones y relaciones entre gobierno y oposición), pero sólo sobrevivía como resto y freno. A la desconfianza entre los socios se adosaba ahora una desconfianza aguda de la opinión pública: el aliancismo aún seguiría siendo una marca defensiva de muchos votantes, pero era ya claramente una identificación en decadencia, totalmente desprestigiada como alternativa de gobierno. De ahí que con el tiempo muchos se convencieran de que el gobierno necesitaba otros aliados, fuera porque lo consideraban deseable o lo estimaran inevitable, pero optaban por mantener la distancia o, en todo caso, se veían imposibilitados de actuar para hacer posible eso que creían necesario (como sucedía en el entorno presidencial). Mientras que otros estimaban que la Alianza necesitaba otro gobierno, sin que tampoco encontraran los recursos ni la oportunidad para actuar en esa dirección. Con ello, tanto en el seno de los partidos como en el de la opinión, tendió a descomponerse el perfil y la diferencia entre el oficialismo y la oposición. Si bien un sector del electorado insistía aún en abrazarse al lema aliancista en procura de defender sus expectativas y sus reclamos, y en el horror al vacío que se adivinaba más allá de su fracaso, lo cierto es que nadie o casi nadie podía ya confiar en que de allí surgieran soluciones a los problemas. Esa confianza se había evaporado irremediablemente y la renuncia de Álvarez, a más de contribuir significativamente a ello, había dejado la marca simbólica imborrable de la ruptura de un contrato. De ahí que para la Alianza, y para el

Frepasso en particular, ya no se trataba de tener más o menos suerte en la aplicación de ciertas políticas, más o menos perseverancia en la defensa de ciertos objetivos e ideas, si es que los había. Lo que realmente tenía delante y de lo que no podía escapar era la simple y a la vez enormemente compleja, tal vez imposible, tarea de explicar lo sucedido.

La constatación de la paradójica posición en que había dado colocada la Alianza a partir de la renuncia de Álvarez fue simultánea a la del destino de ostracismo que esperaba al renunciante: cuando finalmente en marzo de 2001 se concrete el ingreso de Cavallo en el gobierno, él no tendrá por marco un nuevo acuerdo coalicional de los partidos, que hubiera requerido De la Rúa para sostenerse en algo más que en la suerte de las políticas ministeriales, e incluso para garantizarle una mayor viabilidad a esas políticas. Mientras tanto los partidos de la Alianza, incluida buena parte del radicalismo, habían perdido toda orientación y sólo creían poder recuperarla en la negativa al cambio de aliados y en la resistencia frente a su propio gobierno. Y el presidente se había convencido del todo de que su suerte se jugaba en el aislamiento para mantener a raya esas presiones y dar señales de que nada lo haría cambiar el rumbo. La negativa de De la Rúa a aceptar el reingreso de Álvarez en el gobierno (ocupando la Jefatura de Gabinete, como había acordado en bambalinas con Cavallo) no podía, en este contexto, asombrar a nadie, y tampoco la indiferencia con la que ella fue recibida en los partidos. Si la Alianza misma ya no era gobierno y no podía intentar más que "frenar" a quienes gobernaban, entonces no había razones para que ni unos ni otros encontrarán muy conveniente la presencia allí de Álvarez. Que ni siquiera él mismo hubiera estado en condiciones de explicar.

El retorno de la ingobernabilidad y el fin de la centroizquierda

Los déficits de capacidad de gobierno que ya habían afectado la segunda gestión de Menem, alentando el progresivo debilitamiento de las iniciativas de reforma y la "fuga hacia adelante" a través del endeudamiento y el déficit fiscal resultaron obstáculos insuperables para sus sucesores aliancistas en un contexto de recesión económica y escasos recursos políticos a disposición del Ejecutivo nacional. Recordemos que, al iniciarse la experiencia aliancista, los diagnósticos pesimistas ponían el acento en los problemas de un "gobierno dividido", en particular en el hecho de que la coalición debería convivir con una mayoría del PJ en el Senado, garantizada al menos hasta el año 2001 (cuando se reelegiría el conjunto de esa Cámara, por primera vez en una elección directa). Por lo que hemos visto, si bien este problema se presentó en ocasión de la aprobación del presupuesto y de las medidas de ajuste, la Alianza en el gobierno enfrentó desajustes y conflictos internos mucho más agudos que los que le impuso el peronismo. Fueron esos conflictos los que desembocaron en una crisis terminal de su precaria fórmula de gobierno a menos de un año de asumir el poder.

En su relación con la oposición el gobierno de De la Rúa encontró dificultades provenientes del interés del peronismo por evitar el ajuste en las provincias que administraba y la multiplicación de los interlocutores de esa fuerza (y la heterogeneidad de sus posiciones), en virtud de la todavía abierta sucesión del liderazgo tras la derrota de Duhalde. De todos modos, no le resultó imposible llegar a acuerdos. La relativa moderación de las diferencias entre las partes, los peligros que encerraba para todos la precaria situación económica y fiscal y el equilibrio de fuerzas ayudaron al *cambio* y alentaron comportamientos, si no responsables, al menos no disruptivos.

Los conflictos verdaderamente explosivos surgieron del seno de la Alianza, a medida que

se agudizaron las dificultades para lograr resultados en la gestión. La capacidad de la coalición para emprender políticas mínimas de reforma se vio limitada no sólo por la estrechez presupuestaria y la oposición del peronismo, sino también en buena medida por la ausencia de cohesión y convicción en torno a ciertas metas básicas. La consigna "más Estado y más mercado", que en términos generales orientó las formulaciones iniciales, pronto quedó desdibujada por la aceptación, en algunos casos a regañadientes y en otros con un ánimo pasmosamente cómodo, de que sólo cabía esperar cambio de coyuntura económica, producto de algún evento externo o de que finalmente la estrategia de ajuste diera resultado, y le diera un nuevo empujón al país y a su gobierno. Mientras tanto se trataba de realizar, como mucho, gestos que implicaran mínimos costos y en lo posible ningún conflicto con actor políticos y económicos de peso. Al cabo de poco tiempo se advertiría que, en un contexto de falta de resultados económicos, creciente desánimo de la opinión pública y de los propios funcionarios, y de conflictos cada vez más abiertos entre los líderes y sectores internos, la Alianza debería reformularse o resignarse a morir. El escenario en que terminó actuando, y que en parte ella contribuyó a moldear para sí, mostraba ya antes de la crisis del Senado el riesgo enorme que supone la fragmentación de la autoridad política y el inmovilismo de las agencias de gobierno cuando las circunstancias reclaman justamente lo contrario. Sin duda que en 1999 era totalmente inviable una concentración de poder equivalente a la de diez años antes, y probablemente no fuera tampoco conveniente. Y por cierto que no era recomendable responder a la crisis con un hiperactivismo sin rumbo ni consistencia, dada la extrema fragilidad del marco económico, la interconexión entre los problemas a resolver y el poder de veto "instantáneo" de los operadores financieros. Pero evidentemente, ya que todavía en esos primeros meses no estaba planteada la inevitabilidad de un cambio de régimen monetario, de lo que se trataba era de trabajar activamente para apuntalar a defensas contra la marejada, fuera para evitar esa circunstancia para enfrentarla en las mejores condiciones posibles. Aunque la gestión económica, al menos hasta fines de 2000, hizo esfuerzos en esta dirección, la Alianza no contribuyó a una cosa ni a la otra sino que, al contrario, introdujo inconsistencias en el manejo de los tiempos y las decisiones económicas, aportó nuevos conflictos y finalmente tiró por la borda su propia cohesión. De modo que cuando se plantease la necesidad de gestionar efectivamente el cambio de reglas económicas no existirían recursos para hacerlo en forma mínimamente ordenada.

Es cierto que la crisis fue, una vez más, como había sucedido en 1989 y 1995, la *última ratio* para justificar la concentración de poder en el presidente; pero en la medida en que se trató de un presidente crecientemente asilado, sus posibilidades de actuar con autonomía de las presiones circunstanciales de actores con poder de veto (fueran los gobernadores, los operadores financieros u otros sectores empresarios) serían muy escasas, aun menores que las conocidas por sus antecesores. Lo que es mucho decir.

No fue casual que la reemergencia de la ingobernabilidad tuviera por víctima primera y principal al Frente de centroizquierda, que tanto se había esforzado por mostrarse como un instrumento adecuado para aventar ese problema. ¿Podía todavía él volver al llano y pasar a la oposición? La renuncia de Álvarez bien puede considerarse un acto dirigido a dos objetivos alternativos: o bien producir reacomodamientos en la Alianza o bien descargar los costos de la ruptura en los adversarios. Obviamente serían las reacciones de los demás actores las que darían curso a una u otra alternativa. Si su presión tenía el efecto deseado, favorecida por la intervención de Alfonsín, los demás radicales y frepasistas, los medios y hasta el propio Cavallo sobre De la Rúa, Álvarez podría volver a diseñar una coalición, esta vez para gobernar; y si en cambio se imponía el entorno presidencial, podría capitalizar su descrédito rompiendo la trampa en que se había

convertido la identidad aliancista. Pero lo que sucedió fue que las reacciones de los demás actores resultaron ser mucho más ambiguas de lo que hubiera sido necesario para inclinar la balanza en una dirección o en otra, y los efectos destructivos fueron mucho más que indiscriminados y extendidos de lo calculado, de modo que lo que resultó fue un generalizado debilitamiento y una persistente indefinición.

Si Álvarez se fue quedando fuera del juego del gobierno, y finalmente sin juego alguno, fue en gran medida porque actuó, más que nunca, como un temerario apostador individual. Y no otro destino que el de compartir su ostracismo o descomponerse le deparó a su fuerza política.

En su ejercicio de la vicepresidencia se habían depositado expectativas que excedían ampliamente las capacidades estrictas de esa función. Ella simbolizaba la participación del Frepaso en el gobierno y el desafío que él tenía en demostrar que el "progresismo" o la centroizquierda había dejado de ser marginal, ocasionalmente útil sólo para controlar al poder y para canalizar el voto negativo. Que fuera a hacer cosas muy distintas en la gestión de gobierno era algo dudoso desde un comienzo, pero lo que podía tomarse como una promesa firme era que actuaría responsablemente. No haría grandes cambios, tal vez no haría ninguno, pero en el contexto que le tocaba en suerte y teniendo en cuenta la historia de la izquierda argentina, su paso por el gobierno podía ser de por sí un gran cambio. La renuncia de Álvarez cristaliza y da prueba del fracaso de esa apuesta. Ella fue vista, por la opinión y las bases de apoyo frentistas, como el fruto de los errores acumulados a lo largo de la estrategia desarrollada para acceder al poder (o al menos así lo pretenden aquellos que, sobre todo desde la izquierda, siempre desconfiaron de dicha estrategia), y también como la culminación de una serie de despropósitos cometidos por los funcionarios frepasistas en el desempeño de roles institucionales, en los que se habría demostrado su falta de preparación y responsabilidad (argumento que esgrimiría, sobre todo, el peronismo y la derecha). En la medida en que el Frepaso no pudo ofrecer una explicación razonable de ese abrupto final, no sólo su prestigio, sino el propio prestigio de sus ideas y la razonabilidad de promesas quedaron seriamente dañados.

La renuncia y las decisiones que le siguieron fueron para el Frepaso absolutamente letales porque el esfuerzo que él había hecho por ajustarse a los estreñimientos de la coalición y de la gobernabilidad habían sin duda afectado su frágil identidad. La descomposición que lo embarga a partir de la salida de Álvarez del gobierno es demostrativa, en este sentido, tanto de su dependencia de ese fuerte liderazgo, y de su incapacidad para la crisis del mismo, como de la terrible tensión a que habían sido sometidas sus bases de apoyo y el impacto que sobre sus identidades tradicionales habían tenido las posiciones adoptadas en los años previos. La apuesta de Álvarez por profundizar y acelerar el cambio de orientación de la fuerza, primero en el terreno económico y luego en la política de alianzas implicó, como vimos, que se mantuviera un alto nivel de disonancia entre las posiciones de la cúpula y las identidades y preferencias prevalecientes en la dirigencia, la militancia y parte de su electorado. La Alianza y sobre todo la política de ajuste significaron lisa y llanamente "quemar las naves": ante su electorado y sus bases militantes el Frepaso jugó toda su suerte a una política, y fue plenamente consciente de que un sector de izquierda se alejaría y que desde entonces habría de amenazar su existencia. No habría vuelta atrás: su futuro dependería del éxito o fracaso de esa jugada. Ya en las elecciones porteñas de abril de 2000 esa izquierda se hizo presente, y en los meses siguientes se sucedieron varios desprendimientos, menores todavía, pero indicativos de los costos que implicaba el camino adoptado. Hasta ahí, nada que no fuera esperable.

Finalmente, la experiencia de la centroizquierda en todo el mundo demuestra que su disposición a entrar en coalición con fuerzas de centro e incluso de centroderecha, el acento puesto en la equidad y las oportunidades más que en la igualdad de títulos, la atención prestada a los problemas de la competitividad y la estabilidad macroeconómica, etc., inevitablemente la llevan a enfrentarse con la izquierda. Sólo que ese enfrentamiento es más costoso cuando la centroizquierda tiene un déficit de identidad, y obviamente más aún cuando los resultados de las políticas son malos, o escasos. En la Argentina, una fuerza como el Frepaso no podía tener raíces sólidas en el movimiento sindical, y tampoco existían movimientos sociales alternativos disponibles en los que enraizarse. Por otro lado, se han destacado ya en muchos análisis las dificultades que surgen del intento de asentar nuevas fuerzas políticas en los movimientos de opinión, orientados frecuentemente a posiciones antipolíticas y antipartidarias. Los llamados a hacer una "nueva política" distinta de la de los actores tradicionales tienden a quedar prisioneros de los ánimos de que se alimentan: en la condena de las "prácticas clientelistas y oligarquicas de los partidos" se mezcla la corrupción con las imprescindibles tareas de mediación, que son siempre opacas y exigen especialización, profesionalización y reserva, con lo que quienes agitan esos ánimos terminan colaborando a desprestigiarse a sí mismos como propuesta partidaria de representación. A su vez, aun contando con el respaldo de un amplio movimiento de opinión, o vínculos con ciertos grupos sociales o culturales que forman opinión, es limitada la utilidad que ellos tienen para reemplazar a los actores sociales tradicionales más potentes, como son los sindicatos y los empresarios: éstos son mucho más estables y están mucho mejor organizados, de manera que aunque no sirvan para ganar elecciones, son enormemente útiles para gobernar, lo inverso de lo que sucede con aquéllos. En nuestro caso la discusión sobre este asunto quedó relegada por las consideraciones que hacían a la inconveniencia de establecer acuerdos con los sindicatos, dado su marcado desprestigio y la imposibilidad de atender en forma inmediata a sus demandas, en particular a las de aquellos más cercanos a las posiciones de centroizquierda. Y también por la excesiva confianza depositada en los medios de comunicación y los equipos técnicos como recursos suficientes para la gestión y el sostenimiento del consenso. Así, una estrategia de acumulación casi exclusivamente asentada en el favor de la opinión pública terminó revelándose sumamente frágil frente a los humores de dicha opinión y la desconfianza de los actores organizados. En un contexto de crisis, además, en la que de lo que se trata es de asignar costos, incluso a las propias bases, y ello requiere que se puedan establecer acuerdos transicionales (la aceptación de esos costos a cambio de beneficios futuros) quedan rápidamente en evidencia las limitaciones de los movimientos de opinión y los grupos informales como base de apoyo suficiente. Así lo prueban las violentas reacciones de los sectores medio-altos, que masivamente habían votado a la Alianza, ante sus medidas tributarias iniciales.

Es así que el Frepaso en particular, y la Alianza más en general, por las mismas razones que habían sido metafóricamente exitosos en la competencia electoral, no lo fueron para conservar desde el gobierno los apoyos conquistados. Una comparación con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) mexicano puede ser oportuna a este respecto. ¿Por qué el PRD asumió tardía y muy parcialmente la necesidad de modernizar o moderar sus propuestas de política económica e internacional? Sobre ese partido parece haber pesado una reluctancia al riesgo ante la posibilidad de que se cortaran sus bien afirmados vínculos con movimientos populares (que no le trajeron rédito electoral, pero ejercieron una eficaz condena moral y pública ante la mera posibilidad de "traiciones", como ha explicado Blanca Heredia). Si bien el PRD no logró entrar en alianzas para acceder al

gobierno nacional, pudo sobrevivir a varias experiencias de gestión en estados y municipios. El riesgo que enfrentó el Frepaso fue, precisamente, el pago por los beneficios que obtuvo de su enorme maniobrabilidad. Llegado al gobierno se enfrentó con una situación de "no retorno", en la que rápidamente se fueron consumiendo sus fuerzas, para beneficio de ofertas ubicadas más a la izquierda y, sobre todo, de las actitudes antipolíticas y decepcionadas que hicieron del compromiso del Frepaso con la gestión de gobierno y con la moderación un motivo de escándalo. Desde mediados de los noventa la opinión de centroizquierda en la Argentina había evolucionado desde la crítica del poder hacia preocupación por la eficacia de gobierno, del nacionalismo hacia la aceptación de la integración regional y la globalización, y desde el estatismo a la regulación de mercados competitivos y el rigor fiscal. A comienzos de la década siguiente parecía que todo estaba volviendo al punto de partida, o aun más atrás.