

**LA CRISIS 2001-2002 Y SUS EFECTOS SOBRE
EL SISTEMA ELECTORAL ARGENTINO**

Julio Burdman

LA CRISIS 2001-2002 Y SUS EFECTOS SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL ARGENTINO

Por el LIC. JULIO BURDMAN

El tema de fondo de este trabajo sobre el sistema electoral es el imperialismo presidencial en un contexto de crisis. El colapso económico del año 2001 y la consecuente renuncia del presidente Fernando De la Rúa dejaron al país al borde de la ingobernabilidad política. El Estado estaba desbordado por los problemas financieros y las demandas populares, y los partidos políticos, que sufrían de una profunda desconfianza social, parecían incapaces de construir una nueva coalición electoral mayoritaria. Las instituciones representativas, sin embargo, proporcionaron los caminos para la formación de un nuevo gobierno. La primera solución fue de “componente parlamentario” (Bosoer 2006): el Congreso, en una alianza entre las dos principales bancadas –la justicialista y la radical, esta última nuevamente bajo la jefatura política de Raúl Alfonsín– eligió y proveyó sustentabilidad a la administración de transición de Eduardo Duhalde, que a pesar de su carácter provisorio tomó decisiones importantes que cambiaron la matriz económica de la década. Y la segunda solución fue presidencialista: elecciones mediante, en 2003 asumió Néstor Kirchner, quien

desde el ejercicio de la Presidencia reconstruyó el poder y la autoridad del cargo, en cuestión durante los años previos.

Estas soluciones, en particular la segunda, produjeron episodios de dominación presidencial sobre la estructura del Estado y el sistema partidario. Burocracia estatal y dirigentes políticos realizaron las concesiones que lo permitieron, ya que no contaban con otras soluciones disponibles. Y la Presidencia, por su parte, para hacerse dominante se fue *desatando* (en términos de Elster, 2000) de algunas de sus restricciones.

La constante del periodo fue el proceso de legitimación presidencial. Desde el inicio, Kirchner actuó asumiendo que la recuperación de la autoridad presidencial —o su propia legitimación— era una precondition para la salida de la crisis. En perspectiva, podemos decir que ésta no era su única opción: también, pudo haber persistido en la solución parlamentaria, convocando de entre los escombros del sistema partidario a políticos reconocidos del peronismo y radicalismo, con representatividad federal, para integrar el gabinete de un gobierno de “unidad nacional”. Era lo que varias voces reclamaban por aquellos días. Pero la descartó, y apostó por la configuración de un nuevo ciclo político.

El giro no fue totalmente brusco, ya que en sus dos primeros años gobernó con un gabinete que mantuvo a buena parte de los ministros de la transición duhaldista —incluido el influyente titular de la cartera económica, Roberto Lavagna— y logró el apoyo del Congreso gracias a que seguía vigente su alianza política con Duhalde, quien aún era el jefe político de la poderosa bancada justicialista bonaerense en la Cámara de Diputados. Pero gradualmente, Kirchner comienza a despegarse de esa fórmula política hasta que en 2005 rompe definitivamente con el duhaldismo y lo enfrenta en las elecciones legislativas de ese año.

El proceso de legitimación inicial de Kirchner, quien había llegado a la Casa Rosada con el menor porcentaje de votos de

la historia democrática argentina (22%) y sin el liderazgo de su propio partido, fue una verdadera “*construcción de poder*”, frase que utilizaron con frecuencia periodistas y políticos por aquellos días. Gradualmente, el Presidente “kirchnerizaba” al cuadro de ministros y funcionarios de la administración, incorporando a más figuras alineadas con su flamante corriente política, y con el aval de las importantes facultades del cargo, comenzó a sellar alianzas directas con gobernadores, intendentes, legisladores y otros dirigentes políticos, varios de los cuales no pertenecían al peronismo. Había llegado al poder sin contar con una coalición mayoritaria y ahora, desde él, regularizó su situación.

El sistema electoral, inseparable de lo que sucede en la esfera partidaria, sufrió entre la transición duhaldista y la consolidación kirchnerista las consecuencias del avance irrefrenable del proceso de legitimación presidencial. A continuación vamos a analizar las principales modificaciones y adaptaciones del mismo impulsadas desde la Presidencia entre 1983 y 2003, que en este último años se extendieron a tres componentes: el calendario electoral, la legislación de internas para la selección de candidatos y el régimen informal de los “neolemas” peronistas.

1. Desorden en la trilogía: ¿partidización o presidencialización del sistema electoral?

Dieter Nohlen (2007, cap. 3)¹ describe a la relación que existe entre los sistemas de gobierno, electoral y partidario como una “trilogía” de elementos que, interrelacionados, configuran las instituciones vigentes de un país. Nohlen destaca, a diferencia de otros autores dedicados al estudio de la ingeniería electoral, la im-

¹ Ese capítulo es su exposición en la III Conferencia de UNIORE en 1996.

portancia del tercer “subsistema” en la trilogía, el partidario, en tanto variable que refleja el contexto de los casos nacionales.

Siguiendo un análisis con énfasis partidista de lo sucedido a partir de 2001, la implosión del sistema, con la desaparición de la Alianza UCR-Frepaso y sus componentes de la oferta electoral, produciría un traslado de la competencia política al seno del actor superviviente, el peronismo –no casualmente, dividido en tres para las elecciones presidenciales de abril de ese año–, que se traduce en un desequilibrio de la trilogía y, por consiguiente, termina afectando también a las otras dos variables (Burdman, 2003). La gubernamental, con reflejo en las dramáticas peripecias de la sucesión presidencial –cuando Argentina tuvo cinco presidentes en trece días, una historia que recorrió los medios del mundo– y la electoral, dadas las modificaciones *ad hoc* que estaban sufriendo las reglas para las elecciones internas y generales de candidatos presidenciales, que se podían explicar en función de la trama interna del peronismo, convertido en el escenario del conflicto con Duhalde y su candidato, Kirchner, de un lado, Menem del otro, y Rodríguez Saá como tercero en discordia.

Asimismo, desde un análisis institucional de la Presidencia, el origen de la desestabilización de las reglas electorales mucho tuvo que ver con el ejercicio de la misma por parte de Duhalde. Éste, en su doble condición de Presidente de transición y actor poderoso en el peronismo, estaba impulsando cambios que eran funcionales a sus objetivos, y los logró fundamentalmente por su condición primera. Una de sus motivaciones fue evitar la partición del justicialismo; la otra, la dominante, fue el control, de la sucesión presidencial operado por la Presidencia misma.

A partir de la reforma constitucional de 1994, Presidente y Vice se eligen por voto directo² siendo el territorio nacional un distrito único. Hay un sistema de doble vuelta electoral con um-

² En reemplazo del Colegio Electoral hasta entonces vigente.

bral reducido, que estipula que el candidato más votado debe obtener 45% de los votos positivos o 40%, con 10 puntos porcentuales de diferencia sobre el segundo. Esta regla es apenas una ligera desviación respecto del sistema de mayoría simple, y su diseño estaba destinado a reforzar la legitimidad electoral pero sin dejar de favorecer los triunfos en primera vuelta (Zovatto *et al.* 2003, p. 77). De hecho, en quince años nunca hubo una segunda vuelta presidencial en Argentina. El cargo del Presidente dura cuatro años y tiene derecho a una reelección inmediata, después de la cual debe transcurrir un mandato presidencial para que quede habilitado a postularse nuevamente.

Estas reglas para la elección del Presidente forman parte de un sistema electoral nacional que, para 2003, contaba con las siguientes características (mencionamos las que más nos interesan):

- a. partidos políticos –con jerarquía constitucional a partir de 1994– y alianzas electorales como unidades de la oferta electoral;
- b. internas abiertas y obligatorias para la selección de candidatos a cargos nacionales (ley 25611);
- c. elecciones presidenciales y legislativas [relativamente] simultáneas;
- d. Congreso bicameral, con renovación por mitades cada dos años para la Cámara baja, y por tercios cada dos años en el caso del Senado (hay elecciones de medio término);
- e. representación proporcional (bastante malproporcionada), con listas cerradas y bloqueadas, para la elección de diputados, y de mayorías y minorías (trinomial) para la de senadores;
- f. distritos electorales provinciales (24) para elecciones de gobernador, y legislativas nacionales;

- g. un mecanismo de votación con boletas únicas por partido, subdivididas por tantas secciones como categorías de candidatos haya en la jornada electoral;
- h. un régimen de financiamiento de campañas electorales reciente, y
- i. autonomía de las provincias para establecer sus cronogramas para elecciones provinciales y municipales locales (y regímenes electorales en general).

La mayoría de estas reglas eran de creación reciente. Podemos identificar tres momentos de legislación en materia electoral durante el último cuarto de siglo de democracia argentina: la transición (1983), la reforma constitucional (1994) y la crisis de representación política (2001-2002). Ellos produjeron el régimen electoral que reguló las elecciones de Néstor Kirchner.

El régimen de proporcional de la Cámara de Diputados, que al establecer un mínimo de cinco bancas por distrito sobrerrepresenta a los distritos más chicos y subrepresenta a los más grandes (el caso más extremo es la comparación entre Buenos Aires y Tierra del Fuego) es una consecuencia de la ley 22.847 (“Ley Bignoné”) de 1983; el resultado es que, actualmente, haya un diputado cada 200 mil habitantes en la provincia de Buenos Aires, y otro cada sólo 20 mil habitantes en la despoblada provincia insular. La modificatoria del Código Nacional Electoral que establece el mecanismo de votación vigente (Decreto 2135/83 de la ley 19.945) también es de 1983.

Por su parte, las principales reformas al régimen electoral presidencial datan de 1994: la reelección, la elección directa en distrito único, y el sistema de doble vuelta. El tercer senador (antes, sólo había dos) también tiene su origen en la reforma de 1994.

Finalmente, en los albores de la crisis y en el contexto de una gran crisis de representatividad política en la opinión públi-

ca que rechazaba a los partidos y pedía “que se vayan todos” en los famosos “cacerolazos”, se produjo el tercer momento antes mencionado: el Congreso ensayó, como respuesta a la crisis de representatividad, algunas modificaciones al sistema electoral. Eran los meses de auge de las demandas de “reforma política” en las calles y los medios de comunicación, emanadas de la creencia (casi *mágica*) de que modificando algunas reglas electorales se resolverían los problemas económicos e “institucionales” de la sociedad; las críticas de la opinión pública a la “lista sábana” y al “alto costo de la política” habían llegado al paroxismo. Fue entonces que los diputados y senadores nacionales, sesionando en un Palacio Legislativo al que ingresaban por túneles subterráneos, que se encontraba cercado y custodiado por fuerzas de seguridad para evitar invasiones al recinto y agresiones físicas a los legisladores por parte de la muchedumbre, aprobaron tres leyes que tendían a “transparentar” la vilipendiada actividad política: en mayo de 2002 se sanciona la ley 25.600 de financiamiento de los partidos políticos, en junio la ley 25.610 de limitación de las campañas electorales, y en julio la 25.611 de internas abiertas y obligatorias.

La sucesión de Duhalde inauguró un cuarto momento, que vamos a describir a continuación. No se trató, como los anteriores, de reformas normativas sustantivas, sino de una serie de ajustes contingentes, guiados por el objetivo de implementar el plan de la Presidencia de controlar su propia sucesión. Medida por sus resultados, se trató de una hábil ingeniería, ya que Duhalde logró lo que quería en abril de 2003: que Menem no fuese el candidato del justicialismo oficial, que Kirchner llegase a la segunda vuelta, y que el partido no se quebrase tras la elección con la formación de diferentes bloques peronistas en el Congreso.

Tabla 1. Cuatro momentos de cambio en el sistema electoral contemporáneo

Contexto político	Instrumentos	Objetivos / consecuencias
Transición a la democracia (1983)	“Ley Bignone” (asignación de diputados por provincia), modificatorias del Código Nacional Electoral	Adaptación del régimen y mecanismo de votación para las elecciones de 1983. <i>Sobrerrepresentación</i> de las provincias chicas en la HCDN
Reforma constitucional (1994)	Nueva Constitución: reelección, la doble vuelta electoral y el senador por la minoría, supresión del Colegio Electoral, etc.	¿Atenuación? del régimen presidencial. Reección de Carlos Menem. Mayor poder electoral nacional de Buenos Aires. Autonomía CABA
Crisis de representación (2002)	Leyes de internas abiertas obligatorias, campañas electorales y financiamiento de los partidos	Modernización de los partidos para recuperar la credibilidad de la ciudadanía
Legitimación presidencial (2003)	Ley 25684: desdoblamiento electoral, suspensión de las internas obligatorias	Fragmentación <i>temporal</i> del Partido Justicialista. Control de la sucesión presidencial

Estas adaptaciones contingentes, o manipulaciones, fueron las siguientes:

- a. Modificación de Ley de Acefalía para permitir el adelantamiento de las elecciones;
- b. Suspensión de la ley 25.611 de internas abiertas y obligatorias (a partir de la ley 25.684);
- c. Desdoblamiento (y escalonamiento) del calendario electoral (a partir de la ley 25.684);
- d. En el campo partidario, la “auto-abstención” del Partido Justicialista en las elecciones de abril de 2003.

2. La trama política detrás de la “adaptación contingente”

El trasfondo fue el conflicto entre Eduardo Duhalde y Carlos Menem por el liderazgo del Partido Justicialista. Rigurosamente hablando, hacia 2003 “menemismo” y “duhaldismo” no llegan a ser dos corrientes internas propiamente dichas, sino más bien dos proyectos de liderazgo nacional de un partido subdividido en diferentes escenarios territoriales. La mayor parte de los dirigentes justicialistas del país, entonces, no estaba comprometida con ninguno de los dos liderazgos, aunque mantenían con ellos alianzas tácticas de corta vida. Las lealtades más estables que Menem y Duhalde detentaban, eran las de aquellos dirigentes que los habían acompañado de cerca en sus administraciones, y las de las dirigencias intermedias de sus propios distritos: las provincias de La Rioja y Buenos Aires, respectivamente. La fortaleza particular de Duhalde era, no obstante, el peso relativo de su distrito en la política nacional, que había sido determinante en su ascenso al poder por la vía parlamentaria: su Presidencia de un año y medio nació, como decíamos, de una coalición que tenía su núcleo en la “alianza bonaerense” de peronistas, radicales y el Frepaso residual del distrito. Desde el gobierno nacional reconstruyó el pacto fiscal con las provincias, que había colapsado en el segundo semestre de 2001, incrementando las transferencias automáticas a las mismas con recursos de origen nacional. Eso le permitió tejer buenas relaciones con la mayor parte de los gobernadores justicialistas, de todos los radicales con la excepción del mendocino Iglesias, y del frepasista Ibarra, lo que fue un anticipo de la fórmula de sustentación política de Kirchner a partir de 2003.

Asimismo, Duhalde logró el respaldo de empresarios, sindicalistas y grandes medios de comunicación. Fue la mayor construcción política de la historia de Duhalde, quien estaba convencido de que esta coalición “productivista” interpretaba el signo de

los tiempos –el “post-Consenso de Washington”– y que estaba en condiciones de reconducir el espacio político que quedaba vacío con el derrumbe de diciembre de 2001. Pero esta gran coalición de poder surge en el momento de mayor desprestigio de la política. No podía convertirse en una fuerza electoral mayoritaria, como las que caracterizaron al país en el pasado: la fragmentación partidaria y la desconfianza de la opinión pública persistían en la política de corto y aun mediano plazo.

Pero con vistas a las elecciones de 2003, Menem era todavía una opción. Las diferencias que Duhalde mantenían con él, sedimentadas por conflictos de poder acumulados a través del tiempo, tenían un correlato ideológico: dos visiones muy distintas acerca de qué camino debía seguir el país y qué debía hacerse tras la crisis. Detrás de cada uno de ellos fueron alineándose sectores sociales con agendas contrapuestas; estaban en juego decisiones de profundas consecuencias distributivas.

Mientras tanto, en el justicialismo la mayor parte de los jefes partidarios territoriales estaba a la espera de una resolución de este conflicto de cúpulas, para adaptarse en función del ganador. Esa era, por lo menos, la expectativa y el análisis predominante en aquella época: los observadores no veían en el peronismo fuerzas internas que propendiesen a la división permanente, sino una masa de dirigentes territoriales ultrapragmáticos que iba a amoldarse a la mejor fórmula de gobernabilidad para garantizar la estabilidad política y la recomposición de la situación fiscal. Ni Menem ni Duhalde lo ignoraban, y es por eso que transmitían, hacia dentro del peronismo, similares mensajes tranquilizadores hacia las dirigencias intermedias y provinciales. Así fue: con independencia de las posiciones que asumieron, la mayoría creía que cualquiera fuese la propuesta triunfante, terminaría reconstruyendo la gobernabilidad y ayudando a las provincias.

El peronismo carecía de liderazgo y su interna se polarizaba, y al ser el único partido con posibilidades de acceso al gobier-

no, la lógica de la competencia y el antagonismo se trasladaban al interior del mismo. Duhalde tenía que mantener la adhesión a su coalición gubernamental para asegurar la continuidad de su programa “productivista”, con o sin él al frente, y para eso debía vencer a Menem. Una vez ganada esa batalla, podía evaluar diferentes escenarios. Pero ninguno era factible si la candidatura de Menem volvía a ganar espacio entre los peronistas. La situación de Menem era peculiar: era el político más odiado y amado de la Argentina. El dato saliente era el rechazo: un sector mayoritario de la opinión pública, en un clima de ideas que atribuía a los años noventa y las reformas neoliberales la responsabilidad de la crisis, le era abiertamente desfavorable. Pero al mismo tiempo, la minoría que no lo rechazaba era la agregación más numerosa de intenciones de voto.

¿Por qué Menem? Hay diversas explicaciones posibles. Fue un Presidente carismático y popular durante diez años, que había ganado muchas elecciones y, si bien el alto desempleo y la pobreza se habían gestado en sus gobiernos de liberalización económica, una parte aún importante de la población tenía un buen recuerdo de los años del “uno a uno”. Las encuestas también mostraban que Menem era visto como un político experimentado y con capacidad de enfrentar la crisis, aun entre quienes nunca lo votarían. Esta última imagen desvelaba a Duhalde, ya que muchos líderes territoriales del peronismo conservaban esa idea, probablemente desactualizada, sobre la eficacia del ex presidente, “piloto de tormentas” en 1989, en la adversidad. Si Menem se convertía en el candidato del Partido Justicialista, no solo Duhalde perdía poder: sus decisiones económicas serían revertidas en el marco de un nuevo plan de emergencia económica.

Duhalde mismo no podía ser candidato. Había renunciado públicamente a la política, y quería ser fiel a su palabra empeñada. Pero el renunciante no estaba desaprovechando una oportunidad: las encuestas decían que seguía siendo una figura impopular,

un representante de la “vieja política” para una opinión pública aún furiosa por el corralito y la pesificación asimétrica. Con un agravante: Menem tenía mejores chances electorales que él, lo que hubiera representado un durísimo golpe simbólico para el cambio económico que había implementado desde la Presidencia. Sus intentos posteriores por regresar a la arena política nos permiten conjeturar que su renuncia a ser candidato había sido más realista que principista. Por todas esas razones, u otras, decidió apoyar con todos sus recursos de poder a un candidato comprometido con su plan económico. Intentó convencer a distintos dirigentes y gobernadores, como Reutemann, De la Sota, Macri o Solá, y por diferentes motivos, ninguna de estas alternativas prosperó. Mientras tanto, dos gobernadores peronistas habían lanzado sus precandidaturas: Adolfo Rodríguez Saá, quien fuera Presidente por una semana tras la caída de De la Rúa, y Néstor Kirchner. Rodríguez Saá no era una opción para Duhalde, ya que entre ambos había desacuerdos programáticos y personales insuperables: Rodríguez Saá acusaba a Duhalde de haber sido el responsable de una conspiración que lo depuso de la Presidencia³. Finalmente, en la segunda semana de enero de 2003, el Presidente anuncia que “su gobierno” iba a impulsar la candidatura de Kirchner, el gobernador de la provincia de Santa Cruz. Hasta entonces, Kirchner seguía rezagado en las encuestas y era desconocido a nivel nacional.

A esa altura de los acontecimientos, Duhalde no podía perder más tiempo: la presentación de candidaturas para la interna vencía en dos semanas, y Menem recorría las provincias buscando

³ Duhalde, por su parte, siempre atribuyó la renuncia de Rodríguez Saá a que “había caído en un pozo depresivo”, producto de la “sucesión abrumadora y constante de problemas” (2007, 128), aunque también admite que había un desacuerdo central sobre la cuestión de la devaluación del peso (pp. 122 - 123). Duhalde sostiene en sus *Memorias* que sobre Rodríguez Saá había un fuerte *lobby* contrario a la pesificación, “ejercido por hombres como Manuel Sacerdote y Emilio Cárdenas” [nota: *directivos de dos de los bancos comerciales importantes*], y hace referencia a la llegada de Felipe González [*ex premier español*] en esos días a la Argentina, “para defender a las privatizadas” (Ibid.). Rodríguez Saá sostuvo en varios reportajes que Duhalde conspiró contra él por la devaluación del peso (Ver *Diario Perfil*, 15 de julio de 2007, <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0183/articulo.php?art=2083&ed=0187>, último acceso: 3 de agosto de 2009).

aliados. Duhalde tenía que tomar una decisión: lanzarse detrás de Kirchner con un proyecto antimnemista, poniendo su maquinaria electoral bonaerense al servicio de la campaña del santacruceño, o jugar al aplazamiento judicial de las elecciones, ganando tiempo de esa forma para redefinir su estrategia. Todo dependía del grado de aceptación partidaria y social de la candidatura de quien luego sería Presidente.

El escenario electoral estaba plagado de aspectos polémicos. El adelantamiento de las elecciones –originalmente previstas para el mes de octubre– se había realizado a partir de una ley de convocatoria a elecciones “por única vez, por parte del Congreso”, sancionada simultáneamente con una reforma de la Ley de Acefalía, que reglamenta la sucesión en el caso de renuncia del Presidente. La reforma del régimen de acefalía aprobada en 2002 permitía la convocatoria adelantada a elecciones, mientras que la normativa entonces vigente sostenía que los mandatos debían ser completados por la línea sucesoria⁴. La jueza federal con competencia electoral María Servini de Cubría tenía en su escritorio un pedido de impugnación del proceso electoral: debía decidir, en febrero de 2003, en primera instancia, sobre la incompatibilidad del “adelantamiento de las elecciones y de la sucesión” –es decir, elecciones en abril y entrega del poder en mayo de 2003– a partir de la modificada Ley de Acefalía, de acuerdo a la presentación del abogado Ricardo Monner Sans. Antes (11 de septiembre de 2002), a través del “fallo Salvatierra”, la jueza Servini de Cubría ya había suspendido la aplicación de la ley de internas abiertas, obligatorias y simultáneas, respondiendo a la presentación de otro abogado, José Salvatierra, quien reclamaba que las primarias “impuestas por ley” eran incompati-

⁴ En este orden: Vicepresidente, Presidente provisional del Senado, Presidente de la Cámara de Diputados, juez de la Suprema Corte, legislador nacional elegido por la Asamblea Legislativa. La famosa sucesión de presidentes que tuvo la Argentina en los últimos días de diciembre de 2001, agotó la línea sucesoria hasta llegar a Duhalde, entonces senador nacional: tras la renuncia de Puerta y el interinato de Rodríguez Saá, sus dos antecesores renunciando –Camaño, Maqueda– eran los pasos previos a la convocatoria a la Asamblea Legislativa para la designación de un nuevo Presidente, proveniente en este caso del Legislativo.

bles con el derecho de autonomía que les garantiza la Constitución a los partidos; la Cámara Nacional Electoral, dos meses después (15 de noviembre de 2002), revocó ese fallo, con un mensaje político sobre la deslegitimación del proceso. Trece días después, con apoyo de peronistas y radicales, la ley de internas abiertas, simultáneas y obligatorias fue suspendida por la ley 25.684⁵. Antes de eso, cabe agregar, el Poder Ejecutivo las había reglamentado en forma polémica, entre otras cosas admitiendo que los partidos no realizasen internas si presentaban listas de consenso (lo que hubiera permitido a los órganos partidarios bloquear a las minorías).

Decidido a incidir sobre el sistema electoral en función de la situación, y contando con el apoyo político para ello⁶, Duhalde evaluaba las opciones estratégicas a partir de las siguientes preferencias reveladas:

- i. No quería que hubiese internas partidarias:* si bien este es un dato difícil de corroborar, la información disponible –y una deducción simple a partir de las posiciones tomadas por los actores– es que según encuestas realizadas, Menem estaba mucho mejor posicionado que Kirchner en una eventual interna partidaria, aun sin el apoyo del aparato duhaldista bonaerense⁷. Duhalde operó la suspensión del régimen de internas, por este motivo auto-interesado, y por otro más altruista u organizacional: como veíamos, estaba convencido que si Menem era el candidato del peronismo, las consecuencias hubieran sido nefastas tanto para el partido, como para la gobernabilidad.

⁵ Para mayores detalles sobre la trayectoria de la ley 25.611 conf. Resnik (2005, pp. 297 - 310) y su visión crítica –habla de un “proceso legislativo y jurisprudencial turbulento, desprolijo y bochornoso”– y Corcuera (2003) para una descripción más mesurada pero no menos severa de todo el proceso.

⁶ La Cámara de Diputados aprobó la polémica ley 25684 por 148 votos (70% de los presentes) a favor, 41 (19%) en contra, y 21 abstenciones. Cabe aclarar que también Menem y sus seguidores la apoyaron.

⁷ Rosendo Fraga, comunicación personal.

ii. Prefería que los diferentes candidatos justicialistas competiesen en listas separadas: este sistema terminó siendo una suerte de ley de lemas⁸ *de facto*. Partía de la estimación, correcta, de que Menem era la primera minoría, pero que quien saliese segundo ganaba la elección. Para que su candidato, el de la Presidencia y el sector peronista que la sustentaba, se postulase, era necesario que Menem no fuese el único –es decir, dirimido en internas. Pero para que su candidato gane, lo ideal era *competir con Menem*. La opción de los neolemas –que finalmente se impuso– consistía en convertir a todo el Partido Justicialista, el gran partido de la política argentina, a una operatoria cada vez más extendida en la política argentina, que era la utilización de la estructura jurídica de pequeños partidos, o “sellos electorales”, que sobreviven gracias a la laxitud del sistema. Para ello, autorizó que sus afiliados compitan “por afuera” en las elecciones generales. Recibió críticas, pero la maniobra no dejaba de ser legal. Pero más discutible fue la decisión tomada por el mismo Congreso partidario del PJ del 24 de enero de 2003, controlado por los duhaldistas y algunos aliados provinciales –que, como en el caso de los de Santiago del Estero, respondían a gobernadores que habían sido muy bien tratados por el gobierno nacional– de suspender las internas partidarias (hasta ese momento, previstas para el 23 de febrero del mismo año), y autoexcluir al Partido Justicialista (con su nombre y sus símbolos registrados) de participar en las elecciones del 27 de abril. Siguiendo con la saga judicial que caracterizó a estas elecciones, el menemismo pidió la anulación del Congreso, pero nunca la obtuvo.

⁸ En la ley de lemas, o sistema de doble voto simultáneo, cada partido (o lema) puede tener dos o más sublemas, o listas diferentes de candidatos pertenecientes al mismo partido. La característica de este sistema, es que el votante sufraga por un partido y, al mismo tiempo, selecciona un candidato entre diferentes opciones. En el escrutinio, se impone el lema que más votos recibió y, dentro del lema, el sublema más votado.

iii. Prefería elecciones solo presidenciales: Duhalde y los autores intelectuales del polémico régimen electoral *ad hoc* de 2003 estimaron correctamente que si las elecciones presidenciales se realizaban en forma simultánea con las legislativas, la partición temporal del justicialismo diseñada por ellos, se podía profundizar con la formación de bloques legislativos separados (menemista, duhaldista-kirchnerista y adolfista). Por ello, a través de la ley 25.684 no solo convocó en forma separada a los comicios de Presidente y legisladores nacionales –oponiéndose a la ley 15.262 de elecciones simultáneas–, transfiriendo a los gobiernos provinciales la convocatoria a estas últimas, sino que logró, a partir de un acuerdo con los gobernadores, que el calendario fuese escalonado, de modo de dar a los distritos la oportunidad de provincializar los comicios, y de ganar tiempo para organizar sus partidos por distrito y recomponer sus relaciones con el ganador de las elecciones presidenciales. “El que gana gobierna, el que pierde acompaña”.

En la mayoría de los países de América latina se promueve un calendario electoral de simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas que tiene un “efecto arrastre” en el gobierno. (Zovatto y Orozco Henríquez 2008, p. 104). Los expertos sostienen que esta concurrencia “incrementa los niveles de aprobación electoral, aumentando la legitimidad de los gobiernos electos y fortaleciendo la figura presidencial” (Ibid.). En Argentina, eran concurrentes hasta 1991; a partir de 1995 la decisión de hacer elecciones concurrentes o no con la presidencial pasó a ser decisión de los jefes políticos provinciales.

Tabla 2. Concurrencia de elecciones presidenciales con legislativas y de gobernador

Presidenciales	Distritos (cantidad)	
	Diputados simultáneas	Gobernadores simultáneas
1983	24 (100%)	23 (100%)
1989	24 (100%)	--
1995	24 (100%)	14 (61%)
1999	19 (79,2%)	6 (25%)
2003	2 (8,3%)	1 (4,2%)
2007	24 (100%)	8 (33,3%)

En 2003, hubo solo tres provincias que unieron sus elecciones a las presidenciales: La Rioja, San Luis y Santiago del Estero.

Finalmente, la manipulación del régimen electoral, que terminó adaptándose a todas las preferencias estratégicas de Duhalde descriptas en la figura anterior, respondió a una ingeniería habilidosa y exitosa a los fines políticos contingentes del oficialismo, pero que puso en jaque la estabilidad del sistema. El Congreso, luego, reparó por ley los cambios de fines de 2002: el 15 de diciembre de 2004, tras la experiencia de 2003, el Congreso sancionó con una holgada mayoría la ley 25.983 que otorga al Poder Ejecutivo la potestad de convocar las elecciones de cargos nacionales (es decir, de Presidente, Vice, senadores nacionales y diputados nacionales), lo que unifica las elecciones presidenciales y legislativas. En cambio, a fines de 2006 derogó la ley de internas abiertas y obligatorias; curiosamente, el proyecto tenía la firma del diputado Pablo Tonelli, del PRO, uno de los partidos de la “nue-

va política. Que la 25.983 fuese la única ley reformista aprobada tras la generalizada demanda de “reforma política” de la sociedad recibió fuertes críticas de parte de las ONG y de los medios de comunicación⁹; cuando la ley de internas abiertas fue derogada, el capítulo reformista se cerró.

3. A modo de conclusión: imperialismo presidencial y sistema electoral

La conducta imperialista del gobernante puede tener diversos orígenes. En lo mucho que se ha escrito sobre el tema, con frecuencia se la ha tomado como algo dado, como una característica primitiva del poder, y la preocupación estuvo en las recetas para contenerla o compensarla. Elster (2000, cap. II) hace un *racconto* de diferentes argumentos a favor de la *división del poder* y, entendiendo a las constituciones como autorrestricciones, pondera algunas de sus ventajas: credibilidad, horizonte temporal, reducción de costos de transacción. El argumento más famoso, el de Montesquieu, es sociológico: la pluralidad de la autoridad, su diferenciación, es el límite al poder que requiere un gobierno basado en la soberanía popular. Por eso, en el conocido libro XI, capítulo 6, de *El espíritu de las leyes*, afirma que “*si los poderes legislativo y ejecutivo están unidos en la misma persona, o en el mismo cuerpo de magistrados, no puede haber libertad*”. Bertrand De Jouvenel va más lejos y, argumentando desde una lógica económica, dice que el Estado, como organización, tiende a la concentración del poder político en la figura de su autoridad¹⁰. A diferencia de

⁹ Ver “El Gobierno frenó la reforma política”, *La Nación*, 12 de diciembre de 2004 o “Editorial: Una estafa a la sociedad”, *La Nación*, 15 de diciembre de 2004.

¹⁰ “*Insofar as the State amputates higher incomes, it must assume their saving and investment functions, and we come to centralization of investment. Insofar as the amputated higher incomes fail to sustain certain activities, the State must step in, subsidize these activities, and preside over them. Insofar, as income becomes inadequate for the formation and expenses of those*

Montesquieu, para De Jouvenel la división de poderes dentro del Estado no es una autorrestricción suficiente: solo una militancia liberal puede frenar al poder. Como Bidart Campos (2004, 277), distingue entre el *adentro* y el *afuera* del poder, aunque pretende –como en general lo hacen los liberales– una diferenciación más radical entre poder político, sociedad y mercado. Al Estado de De Jouvenel siempre le faltarán recursos e instrumentos para satisfacer sus fines distribucionistas; por ello, es por naturaleza imperialista y conquistador, planificador de su propia expansión.

El imperialismo presidencial definido por Cox y Morgens-tern (2001), en cambio, contempla una explicación desde la falta de poder. Analizan los diferentes tipos de relación posible entre legislaturas y presidentes, entre ellos el del Presidente con pocos apoyos propios que enfrenta a un Congreso que, según cree, no le va a permitir gobernar. En ese caso, el mandatario débil tiende a convertirse en *imperial*, usando y abusando de sus poderes unilaterales y especiales. El Congreso reactivo, mientras tanto, se puede convertir en *recalcitrante* como respuesta al Presidente *imperial*, conformando ambos una relación inestable que tenderá a empeorar a medida que al Presidente imperial le resulte cada vez más difícil lograr aplicar sus políticas. El Presidente argentino cuenta con poderes y facultades constitucionales para actuar en forma imperial.

En el caso del avance sobre el sistema electoral, se combinan ambos orígenes: Duhalde desde la Presidencia y la coalición duhaldista-alfonsinista que controlaba el Congreso manipularon el sistema electoral porque eran lo suficientemente poderosos como para hacerlo, y porque eran lo suficientemente débiles como para depender de ello.

people who fulfill the more intricate or specialized social functions, the State must see to the formation and upkeep of this personnel. Thus, the consequence of redistribution is to expand the State's role. And conversely (...) the expansion of the State's takings is made acceptable only by measures of redistribution" (De Jouvenel 1990, 76).

Duhalde era poderoso porque, como consecuencia de la crisis, las restricciones que actuaban dentro de las instituciones se estaban derrumbando: en los partidos, la disolución de la Alianza y la crisis de las fuerzas que la integraban dejó al duhaldismo sin actores de contrapeso. Salvo aquellos que provenían desde adentro del PJ, como el menemismo, o desde afuera del sistema representativo, como la opinión pública o las movilizaciones populares.

Y también era débil porque la coalición que había construido desde la Presidencia, amplia y poderosa, no podía ganar las elecciones. Duhalde era impopular, y no pudo conseguir a un sucesor mejor que Néstor Kirchner, quien ni le era tan leal —por algo no fue su primera opción— ni contaba con poder electoral propio. Menem seguía siendo el candidato peronista con más chances, lo que se vio corroborado en la elección presidencial, que ganó en primera vuelta antes de renunciar a la segunda. Y las consecuencias de un triunfo de Menem eran drásticas: un gobierno suyo iba a detener el ambicioso giro político y económico que Duhalde había puesto en marcha desde su gestión de transición.

¿Qué fue, entonces, el motor del avance presidencial sobre las instituciones electorales? No fue solamente, como diría un enfoque puramente partidista, el predominio del justicialismo adaptando las reglas a su propia interna: Menem, el principal contrincante, no estaba de acuerdo con las nuevas reglas, y el resto de la dirigencia peronista tampoco obtenía réditos de ellas. Duhalde, entretanto, bregaba por mantener a toda costa su programa político y económico. Lo programático estaba lejos de ser un elemento neutro en este caso; había, detrás de él, una enorme puja distributiva. La Presidencia débil puso todos sus recursos de poder para defender la consolidación de, al menos, sus políticas. Un término muy utilizado en la discusión pública de aquellos momentos fue “modelo productivo”. Tal vez éste sintetice mejor la causalidad detrás de este episodio de imperialismo presidencial. El “modelo productivo” era, simultáneamente, muchas cosas: era Duhalde, su Presidencia, sus

elencos de gobierno, la salida devaluatoria de la convertibilidad, los intereses económicos que la apoyaban. Una coalición de actores y políticas que, utilizando todo el poder de las instituciones disponibles, modificó las reglas para asegurarse continuidad.

Bibliografía

- Bidart Campos, Germán (2004). *La Constitución que dura*. Buenos Aires: Ediar.
- Bosoer, Fabián (2006). “¿Crisis con salvataje? Una hipótesis sobre el componente parlamentario en el auto-rescate de las democracias sudamericanas”. En Alberti, Giorgio et al., *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur*. Buenos aires: Prometeo.
- Burdman, Julio (2003). “La crisis socioeconómica y su impacto sobre el sistema de partidos en Argentina”. En *Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*, AA.VV., Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Corcuera, Santiago (2003). *Evaluación de los Procesos Electorales recientes -2002/2003- y de la primera aplicación de la ley 25.600*. Observatorio Electoral Latinoamericano, serie Documentos de Trabajo.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001). “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. *Comparative Politics*, Voil. 33 N° 2.
- De Jouvenel, Bertrand (1990). *The Ethics of Redistribution*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Duhalde, Eduardo (2007). *Memorias del Incendio: Los primeros 120 días de mi Presidencia*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

- Elster, Jon (2000). *Ulises Unbound. Studies in Rationality, Precommitment and Constraints*. New York: Cambridge University Press.
- Nohlen, Dieter (2007). *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario.
- Resnik, Mario (2005). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Ed. La Ley.
- Zovatto, Daniel et al. (2003). *La política importa*. Washington: BID.
- Zovatto, Daniel y Josús Orozco Henríquez (comps.) (2008). *Reforma política y electoral en América latina*. México: UNAM / IDEA.