

**CONSTRUYENDO GOBERNABILIDAD CON COALICIONES NO PERONISTAS.
LOS CASOS DE LA ALIANZA Y CAMBIEMOS**

Alexandre, Julia (UBA) julia_alexandre@hotmail.com

Zandri, Florencia (UBA) flopyle_87@hotmail.com

Trabajo preparado para su presentación en el XII Congreso Nacional y V Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe, 12 al 15 de Septiembre de 2016.

INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina se han enfrentado a grandes problemas a la hora de formar y consolidar regímenes democráticos estables. La gobernabilidad de la región se vio gravemente afectada por las interrupciones institucionales que tomaron lugar durante el siglo XX.

Desde la década de 1970, los partidos políticos se fueron inclinando, de manera progresiva, hacia el multipartidismo (Chasquetti, 2008). Esta tendencia potenció la inestabilidad política y la falta de eficacia en la gestión gubernamental debido a la imposibilidad de los partidos para establecer consensos programáticos (Cruz, 2010).

Sin embargo, ciertos países de la región han logrado conformar coaliciones pre y postelectorales utilizando mecanismos institucionales democráticos. Algunas de las razones por las que los partidos políticos decidieron conformar coaliciones tienen que ver con las feroces crisis económicas que han atravesado, enmarcadas en profundos procesos de despolitización y pérdida de identidad partidaria. A partir de estas circunstancias, resultaba imposible que un solo partido político garantizara la gobernabilidad democrática. Como resultado, dichas crisis imposibilitaron el mantenimiento respecto de la rigidez de las viejas identidades políticas que se fueron construyendo con los años y que en muchos casos datan de las primeras décadas del siglo pasado.

La inmutabilidad por parte de los partidos políticos, la no respuesta por parte de éstos, respecto de las alteraciones ocasionadas por las crisis ha significado un riesgo muy alto: desaparición de la fuerza del espectro político o la inanición electoral casi total (Ollier, 2001).

Argentina no es ajena a la coyuntura política, social y económica descrita con anterioridad. Desde la vuelta de la democracia en 1983, fue escenario de gobiernos tanto radicales y peronistas como de coaliciones integradas por ambos partidos.

El presente trabajo se propone analizar y comprender los cambios y procesos políticos, que tuvieron lugar durante el gobierno de coalición de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la

Educación¹(1999) y de Cambiemos (2015), analizando sus respectivos surgimientos, conformación y gestión durante los primeros seis meses de gobierno. Y, dentro de un marco comparativo, dilucidar las diferencias y semejanzas que ambas coaliciones presentan.

El principal interrogante que guía esta investigación, es comprender en qué medida la Alianza y Cambiemos lograron transformar (o no) la coalición electoral con la que llegaron al poder ejecutivo en una coalición gubernamental. Para intentar responderlo, nos centraremos en dos cuestiones i) estrategias de designación de gabinetes y ii) leyes emblemáticas sancionadas en los seis primeros meses de gobierno.

Para finalizar, y a modo de conclusión, se propondrán una serie de interrogantes relacionados a los desafíos que tiene Cambiemos para continuar, de manera exitosa, en el gobierno y las dificultades que surgen a la hora de gobernar sin mayoría partidaria en el Congreso.

MARCO TEÓRICO

Para entender qué son las coaliciones y cómo funcionan los partidos políticos² que las integran debemos, en primera instancia, dar una definición de las mismas.

Retomamos la definición brindada por Strom, quien concibe a una coalición como: i) un conjunto de partidos políticos que ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas (Strom, 1990).

Las coaliciones electorales y de gobierno comparten el requisito de estar conformadas por un conjunto de partidos políticos. Sin embargo, lo que las diferencia es que las coaliciones electorales hacen hincapié en la persecución de ii) metas comunes y en iii) unir los recursos necesarios para concretarla, ya sea poniendo a disposición de sus aliados las estructuras partidarias o movilizándolo a su electorado fiel en favor de la coalición. Mientras que las

¹ De ahora en adelante, la Alianza

² Principalmente se trata de organizaciones que precisan de un líder que tome decisiones y controle las áreas de poder de dicha organización. Respecto de la institucionalización de los partidos, ésta será más fuerte cuando el grado de autonomía respecto de su ambiente sea mayor, como así la sistematización que adquiera (Cruz, 2010).

coaliciones de gobierno se destacan por iv) distribuir los beneficios obtenidos una vez finalizada la contienda electoral victoriosa (Cruz, 2010).

Laver y Schofield (1990) entienden que “una coalición de gobierno representa un acuerdo entre al menos dos partidos”; sin embargo, la literatura al respecto no es tan clara y concisa.

William H. Riker, en 1962, desarrolló un modelo que concibe la actividad del congreso como un juego en el que participan un número de jugadores (partidos y/o grupos parlamentarios) igual o mayor a dos. Cada jugador dispone de una cantidad de recursos igual al número de votos que tiene en la asamblea y persigue un premio que consiste en ganar el mayor poder posible, cuantificado básicamente en carteras ministeriales. El juego finaliza con la formación de una coalición mayoritaria en el legislativo y la elección de un gabinete de gobierno, ambos productos de un proceso de negociación donde cada jugador hace pesar su poder en votos. La formalización de este modelo permitió la deducción de dos principios constitutivos de la teoría de las coaliciones (Chasqueti, 2008). Según Riker se generan coaliciones ganadoras cuando el juego se resuelve a favor de la alianza de jugadores que logran la mayoría absoluta de escaños.

Mediante su teoría el politólogo William Riker, junto con el aporte de otros estudiosos, fomentó el desarrollo de estudios empíricos sobre la formación y ruptura de coaliciones en regímenes parlamentarios. Sin embargo, es interesante saber, a la luz de lo que será estudiado en este trabajo, cómo se trasladó el estudio de coaliciones en regímenes parlamentario a regímenes presidenciales.

Giovani Sartori, se mostró determinante en torno al tema considerando que “la expresión gobierno de coalición se aplica en todo el mundo a los sistemas parlamentarios y no a los sistemas presidenciales. En aquellos, los gobiernos dependen del parlamento y están constituidos por alianzas de dos o más partidos....” (Sartori 1991:37).

Las coaliciones dentro de los regímenes parlamentarios nacen en asamblea por medio de la designación del poder ejecutivo –voto de confianza-, mientras que en los presidencialismos, el presidente y los representantes son electos de manera independiente. El régimen presidencialista, basa su funcionamiento en la división de poderes y en la articulación de los mismos.

Según Chasquetti, en el parlamentarismo mientras el gobierno cuenta con la confianza del parlamento será posible su formación y su durabilidad estará garantizada. En los presidencialismos, esto es completamente distinto ya que el presidente prescinde de la confianza del legislativo para mantenerse en el poder; su principio originario de máxima separación de poderes no establece un escenario de interrelación entre las ramas del gobierno. En este marco, la formación de una coalición presidencial no aparece ligada a la dinámica institucional del régimen, y sí a la voluntad política que muestren los actores – particularmente el presidente (Chasquetti, 2008).

Otro factor que contribuyó al nacimiento de alianzas fue la existencia de adversarios políticos con una fuerte capacidad de movilización (Cruz, 2010). En este marco, los partidos políticos admitían la necesidad de acordar entre sí para lograr acceder al gobierno.

Así mismo, la bibliografía contemporánea acerca de las coaliciones de gobierno demuestra que en los presidencialismos éstas son improbables o que la naturaleza de las mismas resultan más complejas y variadas que en las democracias parlamentarias. Antonio Garrido (2003) sostiene que es más difícil el mantenimiento de coaliciones estables a lo largo del mandato presidencial. Los incentivos para formar y para mantener coaliciones son diferentes en el presidencialismo³; esto se debe al papel desempeñado por el presidente como formateur⁴. Por su parte, Serrafiero (2006) hace hincapié en que es el “diseño” institucional lo que opera para que las coaliciones electorales no se transformen automáticamente y fácilmente en coaliciones de gobierno.

Uno de los principales indicadores que hacen efectivo el proceso de transformación de una coalición electoral en una gubernamental es la figura constitucional del Ministerio Nacional. Al respecto, Serrafiero(2006) sostiene que los Ministros en Argentina fueron figuras esenciales para el logro de la gobernabilidad (Serrafiero, 2006).

³ El principal y más importante incentivo de los presidencialismos es alcanzar el poder Ejecutivo. Esto implica para el juego político una competencia de suma-cero, en la cual hay un solo ganador: el que salga victorioso de las elecciones presidenciales. Dicha lógica impide que los actores políticos coordinen y configuren metas políticas en común; por el contrario, es esperable que se genere una lógica de amigo-enemigo entre ellos. Por otro lado, Serrafiero (2006) sostiene que un incentivo para que una coalición de gobierno sea perdurable en el tiempo es la figura de la reelección del presidente.

⁴El presidente actúa como constructor de la coalición y junto con su partido, le da forma y organiza la misma.

Existen al menos, cuatro tipos básicos de gabinetes: i) “los gabinetes de coalición estructurada o estricta: constituyen casos de pactos presidenciales con dos o más partidos y con una selección ministerial basada en criterios partidistas”(Garrido, 2003: 45). Las coaliciones estructuradas se basan en el principio gamsoniano de la distribución proporcional de los cargos ministeriales según el contingente de escaños parlamentarios que tiene cada uno de los partidos miembros del gabinete. Sin embargo, las vagas coaliciones del presidencialismo sufren una distorsión en el reparto de cuotas de poder en beneficio del partido y del entorno presidencial. ii) “gabinetes de coalición vaga o poco estructurada: combinan los compromisos de gobierno con dos o más partidos y un criterio de selección ministerial mixto -partidario y no partidario-” (Garrido, 2003: 47). En países don hay partidos indisciplinados, este tipo de coalición puede ser la alternativa seleccionada. iii) “gobiernos de cooptación: suponen la extensión de carteras ministeriales a ciertos miembros de dos o más partidos (un criterio mixto de selección ministerial) sin alcanzar un acuerdo de colaboración en el gobierno con los dirigentes de estos partidos” (Garrido, 2003: 52). iiiii) “gabinetes no partidarios: dichos gabinetes se componen, básicamente, de tecnócratas, independientes sin vínculos con los partidos o leales y colaboradores del presidente” (Garrido, 2003: 55).

En la misma línea de importancia que la designación de ministros, se encuentra la sanción de leyes claves durante los primeros meses de mandato. Las leyes configuran, por un lado, el programa de gobierno a llevar a cabo y por otro, la capacidad de negociación por parte del ejecutivo, con otros actores políticos a sabiendas de no poseer mayoría parlamentaria. Así mismo, son el reflejo de una coyuntura política específica e impactan en la ciudadanía delineando un determinado clima político-social. La gobernabilidad entonces, no sólo se encuentra asegurada por el control institucional del gobierno, sino también por la política en las calles, las movilizaciones populares y los hechos de violencia que han estado en el complejo proceso de la caída de presidentes latinoamericanos en los últimos tiempos (Serrafero, 2006).

La Alianza (1999–2001) fue la primera experiencia vivida a partir de 1983 en torno al gobierno de coaliciones; esta modalidad de alianza partidaria fue recién retomada en el año 2015 por el gobierno de Cambiemos, que rige en la actualidad. A continuación,

analizaremos ambos casos partiendo de su origen y conformación, hasta llegar a la estrategia de designación de gabinetes que utilizaron y las leyes que lograron ser sancionadas.

LA ALIANZA

Origen y conformación

La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación surge en Argentina en el año 1997, en un contexto de baja calidad institucional y relativa estabilidad política. Sin embargo, para estudiar dicha coalición de manera más profunda, debemos remontarnos al año 1990.

El nacimiento de un nuevo partido se conforma, casi siempre, a partir de desprendimientos, o desguaces, de otras estructuras partidarias, liderados por individuos carismáticos u ocupantes de lugares de prestigio político, cultural o económico (Ollier, 2001).

El FREPASO, partido integrante de la Alianza, no escapa a la lógica anteriormente mencionada. En 1990 comienzan a visibilizarse reacciones antimenesistas, por su perfil neoliberal, que traicionaba los valores clásicos del justicialismo. Se conforma así, el “grupo de los ocho”, integrado por Carlos Álvarez y Germán Abdala (por Capital Federal), Juan Pablo Cafiero, Darío Alessandro (padre), Luis Brunati, Franco Caviglia y Moises Fontenla (por Buenos Aires) y José Ramos (por Entre Ríos). En septiembre forman su propio bloque y en diciembre se concreta la formación del nuevo bloque Movimiento Peronista (Ollier, 2001).

En 1991 una vez formalizado el desprendimiento del partido justicialista, Carlos Álvarez y German Abdala, junto con Juan P. Cafiero, conforman en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires el Movimiento por la Democracia y la Justicia Social (MODEJUSO). Luego se incorporan otras fuerzas, la Democracia Popular de Carlos Auyero, acompañado por Graciela Fernández Mejjide, sectores del PJ y del Partido Comunista y se pasaría a llamar Frente por la Democracia y la Justicia Social (FREDEJUSO).

En Diciembre de 1994 Carlos Álvarez conforma una nueva alianza política en vista de las elecciones presidenciales de 1995 con José Octavio Bordón y conformarían la Alianza Frente País Solidario (FREPASO), que sacudiría la vieja lógica bipartidista. La mesa de

conducción estaba formada por un representante de cada fuerza: Frente Grande, PAÍS, Democracia Cristiana, Partido Socialista Popular y Partido Socialista Democrático (Ollier, 2001).

Con salida de Bordón se comienza a consolidar el liderazgo partidario de Álvarez, y al mismo tiempo, surge la figura de Graciela Fernández Meijide quien provenía de los derechos humanos, incorporando un perfil renovado y evitando que el partido tenga un sesgo personalista en exceso. Esta incorporación dio un aporte progresista a lo que era el FREPASO.

Por su parte, la UCR, se vio gravemente afectada por la imagen negativa que el Pacto de Olivos produjo en la ciudadanía. Esto se reflejó en las elecciones presidenciales de Mayo de 1995, el candidato radical a la presidencia, Horacio Massaccesi, obtuvo el 16,74% de los votos, quedando en tercer lugar detrás del candidato frepasista. La fórmula del PJ, Menem-Ruckauf obtenía el 49,8% de los votos. Dichas elecciones marcaron un punto de inflexión para la UCR.

Para las elecciones legislativas de 1997, la UCR y el FREPASO, una vez conformada formalmente la coalición, se proponen derrotar la hegemonía peronista. Por un lado, Carlos Álvarez y Fernández Meijide poseían el carisma y la credibilidad, y por el otro, la UCR contaba con la organización, trayectoria y gran parte de los cuadros.

Para el FREPASO la alianza con la UCR era la única opción para derrotar al menemismo en las elecciones de 1999. Para la UCR, la alianza con el FREPASO se convertiría en una suerte de reconciliación con la sociedad tras el resultado electoral de 1995. Dicha reconciliación puede visibilizarse en la contienda electoral de 1997 en la que Graciela Fernández Meijide gana por 7 puntos a la candidata peronista “Chiche” Duhalde, en la provincia de Buenos Aires. Esta victoria no sólo derrotaba al peronismo en su principal bastión sino que hería las perspectivas presidenciales de Duhalde como candidato del PJ para 1999.

Esta coalición logra acceder al gobierno en 1999, bajó la fórmula Fernando de la Rúa – Carlos “Chacho” Álvarez. Ello significaba el retorno de la UCR al poder luego de años de oposición y el debut de gobierno para el FREPASO” (Cruz 2010: 6).

Leyes emblemáticas y designación de gabinetes

El gobierno de Carlos Saúl Menem dejaba un país duramente golpeado por las políticas neoliberales y un inmenso aparato de corrupción desplegado que había dado como resultado, una significativa inequidad social. Frente a este escenario la coalición naciente buscó convertir estas fallas en el eje de su propuesta programática. Devolverle al país el respeto por la independencia de los poderes, el retorno a la participación de la ciudadanía en política, una gestión transparente, disminuir el desempleo y la exclusión social eran algunas de sus principales metas. Un cambio moderado, por ello velaban sus representantes.

Entre las primeras políticas aplicadas se buscó aliviar al Estado de las prestaciones hasta entonces realizadas. José Luis Machinea, el Ministro de Economía, buscó eliminar los regímenes previsionales especiales y aumentar la edad jubilatoria en las mujeres, para dar respuesta a las negociaciones que el gobierno tenía con el Fondo Monetario Internacional. En este sentido, las consignas del FMI para negociar con el gobierno eran principalmente, flexibilidad laboral, equilibrio fiscal (tanto para la Nación como para las provincias), apertura de la economía y saneamiento de las cuentas públicas (Anuario Clarín: 1999-2000, 95-97).

La ley de Reforma laboral, sancionada en el año 2000, contó con 137 votos a favor y 93 en contra. El bloque del PJ decidió, luego de haber acordado previamente con el gobierno el voto positivo de la misma, y tras una reunión minutos previos con los líderes de la CGT, rechazarlo con 72 votos. Así mismo, 9 diputados de la Alianza también votaron en contra, entre ellos Elisa Carrió (UCR) y Alicia Castro (FREPASO), y 5 diputados representantes de diversas provincias. Los votos positivos estaban compuestos por diputados aliancistas, diputados del partido Acción por la República, liderado por Domingo Cavallo y diversos diputados de partidos provinciales.

En cuanto a la Cámara Alta la votación contó con la mayoría del bloque justicialista. Dicha votación fue controversial ya que dichos senadores serían acusados de recibir coimas para votar de manera afirmativa.

Era imperante la reducción del déficit fiscal, y fue ésta la primera media tomada antes de finalizar el año 1999. En esta línea, se aprueba la Ley de Reforma Tributaria, que preveía aumentar el impuesto a las ganancias, generalizar la aplicación del IVA, y realizar la quita a las jubilaciones. Dicha ley contó con 115 votos a favor, pertenecientes al bloque de la Alianza, 66 votos negativos y 14 abstenciones. El bloque del PJ, comandado por Humberto Roggero (Córdoba), rechazó el proyecto de ley. El bloque del partido Acción por la República se abstuvo, como así lo hicieron dos tradicionales aliados del gobierno, los diputados Alberto Natale y Carlos Caballero Martín del partido Demócrata Progresista de Santa Fe.

Existieron grandes dificultades para construir una coalición mayoritaria en ambas cámaras. La composición parlamentaria expresaba esta situación: en la Cámara de Diputados la Alianza contaba con un total de 127 miembros sobre un total de 257; en la Cámara de Senadores el Partido Justicialista contaba con 39 senadores, mientras que la Alianza sólo 22, sobre un total de 72. Los gráficos a continuación muestran la conformación de ambas cámaras.

Gráfico 1.1

Cámara de Diputados 257

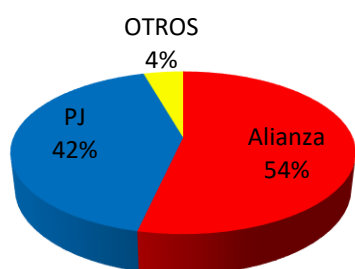
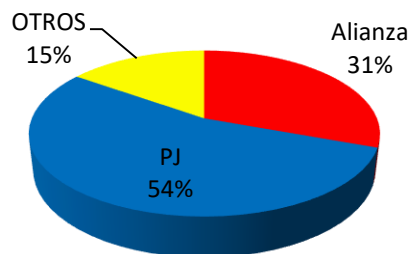


Gráfico 1.2

Cámara de Senadores 72



Fuente: elaboración propia en base a Cruz (2010)

El cuadro presentado a continuación da cuenta de la conformación de las carteras ministeriales en el gobierno de la Alianza. Como podrá verse, la distribución de ministerios quedó en manos de la UCR, en un 70%, relegando la posesión de sólo tres de ellos al PJ y FREPASO.

Cuadro 1.1

CARGO	TITULAR	PROCEDENCIA
Jefe de Gabinete	Rodolfo Terragno	UCR
Ministerio del Interior	Federico Storani	UCR
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Adalberto Rodríguez Giavarini	UCR
Ministerio de Defensa	Ricardo López Murphy	UCR
Ministerio de Economía y Producción	José Luis Machinea	UCR
Ministerio de Infraestructura y Vivienda	Nicolás Gallo	UCR
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ricardo Gil Lavedra	UCR
Ministerio de Educación	Juan José Llach	Filoperonista
Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	Alberto Flamarique	UCR
Ministerio de Acción Social/ Desarrollo Social	Graciela Fernández Mejjide	FREPASO
Ministerio de Salud	Héctor Lombardo	UCR
Ministerio de Cultura, Turismo y Deporte	Hernán Lombardi	UCR

Fuente: elaboración propia a partir de La Nación ⁵

⁵<http://www.lanacion.com.ar/162388-de-la-rua-presenta-a-sus-ministros> Visitado 28/08/2016

CAMBIEMOS

Origen y conformación

Esta joven coalición, denominada Cambiemos, inicia su recorrido en el año 2015 como parte de un acuerdo entre Mauricio Macri, proveniente del partido Propuesta Republicana, Elisa Carrió de la Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria y Ernesto Sanz de la Unión Cívica Radical. También subscribieron al acuerdo el partido FE, el partido Demócrata Progresista y el Partido Conservador Popular.

De manera similar a la Alianza, esta coalición surge de la necesidad de aunar fuerzas en contra del partido dominante, siendo éste el FPV, y lograr imponerse en la arena política.

Resulta pertinente resaltar la preponderancia que tenía el PRO por sobre los demás partidos, y, principalmente, la figura del empresario Mauricio Macri. Al rastrear sus orígenes vemos que surgió con posterioridad a la crisis de 2001 y en muy poco tiempo cosechó un éxito destacable a partir de una estrategia subnacional con base en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Vommaro y Morresi 2014).

En 2003 se conforma la alianza que llevaría a Mauricio Macri a consagrarse Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Dicha alianza estaba conformada por los partidos Justicialista, Federal, Autonomista, Demócrata, Acción por la República y Demócrata Progresista. En 2005 se funda como partido con el nombre Compromiso para el Cambio y en 2008 cambiaría su nombre a Propuesta Republicana.

El PRO nace como un partido de la “nueva política”, en el marco de un proceso de desideologización y despolitización de la ciudadanía. Una de las estrategias utilizadas fue la unificación alrededor de la figura del líder, el empresario Mauricio Macri, de fracciones de diversos partidos y de personal con poca experiencia política previa. Incorporó rápidamente dirigentes y elementos discursivos de la derecha argentina tradicional, pero también reclutó cuadros de los partidos mayoritarios, de distintos ámbitos de la sociedad civil (de las ONG y los thinktanks) y del mundo de los negocios (Vommaro y Morresi, 2014).

En contraposición con la relevancia política que adquiriría el PRO, la UCR se encontraba en declive ya que, tras la caída de la Alianza, no logró restablecerse en la contienda electoral

ni unificarse como oposición sólida detrás de un liderazgo fuerte. Así lo muestran los resultados de las elecciones presidenciales que van de 2003 a 2015. Sin embargo, no hay que olvidar que el partido centenario, fuertemente institucionalizado, nunca perdió su arraigo en las provincias. Esto explica, en cierta forma, la necesidad de coalicionar que ambas partes tenían.

Elisa Carrió, por su parte, vio en el acuerdo la posibilidad de llegar a alcanzar un triunfo electoral que, como figura única no había podido lograr en las elecciones anteriores a 2015.

En agosto del mismo año de su creación, Cambiemos participa de una interna en las Elecciones Primarias Simultáneas, Abiertas y Obligatorias (PASO) para determinar las candidaturas a los cargos presidenciales. Dentro de la coalición, y como era de esperarse, sale electo Mauricio Macri con el 81,33% de los votos.

Desde que se fundó el PRO tuvo como objetivo el poder municipal para emprender el camino al Poder Ejecutivo Nacional (Vommaro y Morresi 2014). Y puede decirse, que han sido exitosos en ello. En diciembre de 2015 Cambiemos, tras ganar una reñida elección en la instancia de ballotage, primera instancia celebrada en la historia, asume el cargo siendo la segunda coalición tras la vuelta de la democracia en hacerlo.

Leyes emblemáticas y designación de gabinetes

Una vez en el poder el gobierno de coalición mostró fuertes signos de cambio en la política nacional. A días de asumir, el 16 de Diciembre, anunció el levantamiento del cepo al dólar, autorizando la compra de hasta dos millones de dólares por mes, cifra elevada posteriormente a cinco millones. Con el fin del cepo cambiario, puso manto de enfriamiento al descontento que esta medida había causado en 2011 y eliminó la restricción cambiaria. En esta misma línea, se produjo la quita de retenciones al sector agropecuario prescindiéndolo de las cargas de importación que durante el gobierno kirchnerista le habían sido aplicadas.

La primera ley sancionada una vez en funciones el Congreso de la Nación, fue sumamente importante para lograr delinear las políticas económicas a futuro. Esta ley n° 27.249, establecía el pago soberano de la deuda pública, el denominado “pago a los fondos buitres”.

La misma, constituyó un eje central ya que para la gestión anterior fue sinónimo de tensión diplomática con los Estados Unidos. Y, además, revivió en la ciudadanía y partidistas políticos de ese espacio, viejos lemas como “patria sí, colonia no”.

Dicha ley, se debatió intensamente en el Congreso Nacional, ya que implicaba un avance sobre un terrero ríspido, en el cual el gobierno anterior había demostrado una posición indeclinable (en contra del pago, y venerando los intereses nacionales). La iniciativa durante la votación en general obtuvo 54 votos a favor, y 16 en contra.

Resulta interesante visibilizar la dinámica de votación, ya que se habían rechazado los cambios que un sector de la oposición intentó introducirle a la ley, y a pesar de tener un fuerte bloque peronista, frente al Interbloque Cambiemos, el proyecto de ley recibió el apoyo del peronismo disidente y de los bloques de los partidos provinciales.

Los legisladores del Frente para la Victoria eran, sin dudas, actores determinantes y reaccionaron sorpresivamente ya que 26 de sus 42 votaron favorablemente la iniciativa impulsada por el Poder Ejecutivo.

Otro importante hecho relacionado con la ley del pago a los *Hold Outs* fue el rechazo de la propuesta de los senadores por la provincia de San Luis. La misma se trataba de modificar la Ley de Administración Financiera para que el Poder Ejecutivo se vea obligado a pedir autorización al Congreso Nacional para tomar deuda, al tiempo que debe informar para qué utilizará ese dinero⁶.

Otra ley significativa fue la de reparación histórica para jubilados y pensionados (Ley 27.260) que prevé la implementación de acuerdos para reajustar haberes y la cancelación de deudas previsionales. Dicha norma fue muy importante ya que durante las elecciones legislativas de 2014, el legislador y ex candidato a presidente Sergio Massa sale victorioso con el lema 82% móvil para jubilados.⁷

La iniciativa fue aprobada en general por 55 votos a favor y once en contra. El debate se produjo con el apoyo del interbloque Cambiemos, el peronismo disidente y gran parte del

⁶<http://www.telam.com.ar/notas/201603/141251-pago-holdouts-fondos-buitre-senado-debate.html> Visitado 05/09/16

⁷<http://www.saij.gob.ar/buscador/nuevas-leyes-sancionadas/> Visitado el 30/08/2016

bloque del Frente para la Victoria. Por su parte, los votos en contra fueron del sector duro del kirchnerismo mientras que Proyecto Sur se abstuvo.

La norma tubo varios artículos duramente cuestionados por la oposición al momento de ser discutida. Entre ellos, se encuentran los referidos al blanqueo y a la utilización del Fondo de Garantías de Sustentabilidad de ANSES para pagar deudas; que sin embargo, fueron aprobados, aunque con un margen menor a la votación en general.⁸

En cuanto a su modo de acción los lineamientos básicos del gobierno fueron en post de crear consenso. Su plataforma así lo indica “Gobernar es el arte de construir acuerdos. Esta plataforma electoral resulta de una convergencia política entre partidos que sostienen sus respectivos proyectos programáticos y acuerdan llevar adelante las líneas de política pública que se enuncian a continuación. Las mismas serán parte de su programa parlamentario y de gobierno”⁹

Sin embargo la distribución parlamentaria no le facilita la acción gubernamental. Hoy en día en la Cámara de Diputados Cambiemos cuenta con un total de 87 bancas sobre 257 y el Frente Para la Victoria cuenta con 72 bancas. A simple vista está, el gobierno de coalición depende del partido opositor para sancionar sus leyes y llevar a cabo políticas sin trabas. Por su parte, en la Cámara de Senadores la situación es aún peor, Cambiemos cuenta con un total de 14 senadores sobre 72, mientras que el FPV cuenta con 38.

Gráfico 2.1

Cámara de Diputados

257

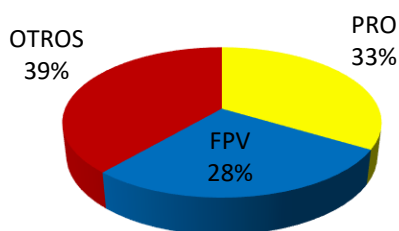
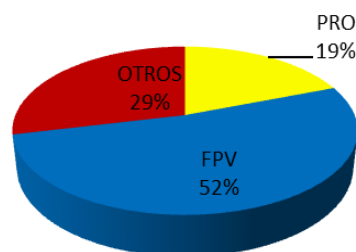


Gráfico 2.2

Cámara de Senadores

72



Fuente: Elaboración propia en base a GICP “Coaliciones Políticas en América Latina”

⁸<http://www.telam.com.ar/notas/201606/153323-senado-jubilados-blanqueo.html> Visitado el 05/09/16

⁹<http://pro.com.ar/plataforma-electoral/> Visitado 26/08/2016

El gobierno de Cambiemos en el primer Boletín Oficial daba a conocerlos titulares de las carteras ministeriales y la modificación de la ley de ministerios (Ley 14.807). A continuación la lista de los ministerios y sus respectivos titulares.

CARGO	TITULAR	PROCEDENCIA
Jefe de Gabinete	Marcos Peña	PRO
Ministerio del Interior	Rogelio Frigerio	PRO
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Susana Malcorra	Independiente
Ministerio de Producción	Francisco Cabrera	PRO
Ministerio de Agricultura	Ricardo Buryaile	UCR
Ministerio de Energía y Minería	Juan José Aranguren	Independiente
Ministerio de Seguridad	Patricia Bullrich	PRO
Ministerio de Trabajo	Jorge Triaca	PRO
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Sergio Bergman	PRO
Ministerio de Transporte	Guillermo Dietrich	PRO
Ministerio de Ciencia y Tecnología	Lino Barañao	Independiente
Ministro de Justicia y Derechos Humanos	Germán Garavano	Independiente
Ministerio de Turismo	Gustavo Santos	Delasotismo
Ministerio de Cultura	Pablo Avelluto	Independiente
Ministerio de Desarrollo Social	Carolina Stanley	PRO
Ministerio de Defensa	Julio Martínez	UCR
Ministerio de Telecomunicaciones	Oscar Aguad	UCR
Ministerio de Hacienda y Finanzas	Alfonso Prat Gay	ARI
Ministerio de Modernización	Andrés Ibarra	PRO
Ministerio de Salud	Jorge Lemus	PRO
Ministerio de Educación y Deporte	Esteban Bullrich	PRO
Ministerio de Modernización	Andrés Ibarra	PRO

Fuente: elaboración propia a partir de Boletín Oficial¹⁰

¹⁰www.boletinoficial.gob.ar Visitado 30/08/16

ANÁLISIS COMPARADO

Según Matilde Ollier, en su libro “Las coaliciones políticas en la Argentina, el caso de la Alianza”, la posibilidad de conocer la naturaleza de una coalición se da a partir de la comprensión de una serie de variables que permiten un estudio comparado. En primer lugar, se debe considerar a qué se enfrentan los actores potenciales de una elección. En segundo lugar, se encuentran las divergencias ideológicas entre las partes intervinientes en el acuerdo y sus relaciones en el pasado. El tercer y último factor está dado por el tipo de liderazgo partidario que poseen los organismos políticos en juego.

Respecto de la primera variable, la Alianza, se enfrentaba al deseo del menemismo de permanecer en el poder por medio de la re-reelección, y a la posibilidad de que el Partido Justicialista triunfara electoralmente. Los reiterados intentos de acercamiento entre los líderes del FREPASO y la UCR¹¹ daban cuenta de la necesidad de unir fuerzas para enfrentar al PJ en la contienda electoral.

En el caso de Cambiemos, con cierta similitud respecto de la coyuntura que incentivó la formación de la Alianza, la posibilidad de un nuevo triunfo electoral por parte del Frente Para la Victoria debió unir las diferencias ideológicas existentes entre el PRO y la Unión Cívica Radical.

En cuanto a la segunda variable, entre la UCR y el Frepaso existían divergencias ideológicas producto de su peculiar conformación, sus circunstancias y su historia posterior. Dichas divergencias se materializan al comparar los proyectos y visiones de cada partido: por su parte, un FREPASO renovador que pretendía instaurar una nueva forma de hacer política barriendo con los viejos vicios a cualquier costo; por el otro, una UCR conservadora que planteaba un cambio acotado en contenido enmarcado en la concepción de una política tradicional. Uno de los temas que marcó diferencias al interior de la coalición tuvo que ver con la corrupción y transparencia: De la Rúa tenía una actitud más débil respecto de revisar el pasado, mientras que Álvarez mostraba una actitud más combativa.

¹¹ El primer acercamiento entre los sectores ideológicamente más cercanos se cristaliza con el fallido intento aliancista entre Carlos Álvarez y Federico Storani en 1994. Álvarez, al impulsar el concepto de transversalidad intentaba hacer confluir a frepasistas, radicales y peronistas desencantados con Menem (Ollier, 2001).

Respecto a las relaciones históricas de ambos partidos quedó demostrado que en aquellos lugares en los que se habían producido graves enfrentamientos (Córdoba, Chubut, Río Negro, Formosa y Neuquén) la alianza no se pudo llevar a cabo.

Cambiamos, por su parte, no materializa tales divergencias ideológicas. Los partidos que conforman dicha coalición plantean proyectos programáticos similares, que se encausan dentro un marco de cooperación entre dichos partidos. Dicho planteo se visibiliza en lo que respecta a la votación conjunta de la UCR y el PRO en el Congreso, que significó para el gobierno la posibilidad de llevar adelante su programa. En las provincias históricamente radicales la concreción de la coalición pudo materializarse, y en aquellas provincias en que la coalición no ganó supo tejer redes de cooperación con esos dirigentes pertenecientes a otros espacios políticos (Urtubey, De la Sota).

Respecto al liderazgo ejercido por los líderes presidenciales, Fernando De la Rúa, que si bien era un cuadro político de larga trascendencia dentro de la UCR con capacidad de gestión, no poseía un fuerte liderazgo al interior de la coalición, en contraposición con la figura de Mauricio Macri.

Desde nuestra perspectiva una coalición de gobierno representa un acuerdo entre, al menos, dos partidos (Laver y Schofield, 1990), pero también representa la necesidad de construir consensos con otros actores políticos para acceder al juego político que, de manera individual, no alcanzarían. Tanto la Alianza como Cambiamos accionaron de este modo y obtuvieron resultados electorales exitosos. Sin embargo, el problema en cuestión llegó a la hora de ejercer el poder gubernamental, y poner en marcha los planes de gobierno que cumplieran con los lineamientos expresados en las campañas.

Los consensos alcanzados por la Alianza le permitieron sancionar tanto la Ley de Reforma Tributaria como la ley de Reforma Laboral, dos leyes significativas para el gobierno, de éstas dependía el éxito de su programa de gobierno; y lo que era, en ese entonces, una política necesaria: la reducción del déficit fiscal. No sólo fue exitoso en dejar de lado las diferencias ideológicas, sino que logró captar los votos necesarios en el parlamento. Dichos votos alcanzados provinieron por parte del peronismo, y de los representantes de partidos políticos provinciales. Lo mismo ocurre en el caso de Cambiamos. Las leyes emblemáticas

que lograron ser sancionadas, como la ley de pago soberano y la reparación histórica a jubilados y pensionados, contaron con el apoyo del peronismo, tanto del bloque peronista disidente como de los legisladores kirchneristas y legisladores provinciales. Por lo tanto, se podría afirmar que la gobernabilidad en ambos casos se logra garantizar gracias a la creación de consensos por parte de ambos gobiernos con su principal contrincante electoral: el PJ y las estrechas relaciones mantenidas con los representantes de las provincias.

Si bien dichas leyes fueron determinantes a la hora de ejercer la acción gubernamental, las capas sociales se vieron desfavorecidas por lo que se produjo un clima de descontento a gran escala. Durante el gobierno de la Alianza las movilizaciones, paros y acrecentamiento de la violencia callejera produjeron gran inestabilidad política. La escasa permeabilidad de la Alianza para satisfacer las demandas sociales y no lograr acuerdos con los diferentes sectores gremiales de relevancia, constituyó el punta pie inicial de su declive.

Cambios por su parte, logró mantener una imagen positiva en lo que respecta a los acuerdos con diversos sindicatos. Un ejemplo fue la positiva negociación con los sindicatos docentes, que habían constituido un fuerte eje de discusión y descontento social con la gestión de gobierno anterior. No sólo acordó en paritarias el aumento salarial, sino el normal inicio del ciclo lectivo, algo que la administración anterior no había logrado. Es verdad que existieron movilizaciones sociales, pero hasta el momento, no significaron un problema mayor para que el gobierno de Cambios ponga en duda sus esperanzas de mantener la gobernabilidad.

A pesar de ello, en ambas coaliciones se vislumbra una distribución de poder desbalanceado a favor del partido del presidente. Al observar la cartera ministerial de la Alianza esto queda más que claro ya que la UCR contaba con el 70% de los ministerios, mientras que el FREPASO y el PJ sólo con el 30% restante. En tanto Cambios, si bien presenta similitudes en relación al desbalance en la cartera ministerial, concedió cierto lugar a partidos aliados, técnicos e independientes, reservando para el partido vertebral (PRO) el 50% de ellos. Aunque, privilegió a dirigentes propios con la conducción de ministerios importantes como Jefe de Gabinete, Ministerio Interior, de Transporte, y de Desarrollo Social, no obstante otorgó a sus aliados, ministerios de no menor importancia, como los Ministerios de Hacienda y Finanzas, y Defensa.

CONCLUSIÓN

El surgimiento de nuevos partidos políticos, entonces, está determinado por la necesidad de la ciudadanía de encontrar nuevos espacios de representación, participación e identificación.

Si bien la coyuntura que dio origen a la Alianza es bien diferente de la que dio origen a Cambiemos, las necesidades sociales de encontrar un nuevo espacio político en el que depositar su voto de confianza son similares. La Alianza y Cambiemos lograron capitalizar las demandas que la ciudadanía reclamaba. Sin embargo, depende de la maleabilidad que estos partidos posean para atender dichas demandas y contar con el apoyo de la ciudadanía a largo plazo.

El interrogante central que en este trabajo nos propusimos analizar se pudo corroborar: a pesar de haber conformado carteras ministeriales desbalanceadas a favor del partido del presidente, ambas coaliciones lograron atravesar el proceso de conformación de una coalición electoral a una de gobierno. Así mismo, ambas logran acordar consensos programáticos con actores políticos y sociales fundamentales para lograr garantizar la gobernabilidad: el peronismo y el poder político brindado por los representantes de las provincias.

Otro interrogante central, para nosotras, gira en torno a la posibilidad de que Cambiemos logre constituirse como un nuevo partido político que rompa la lógica bipartidista y se constituya a escala nacional en un partido institucionalizado dentro del sistema de partidos. Para esto la UCR también deberá rever el acuerdo aliancista de continuar prestándole al PRO su estructura partidaria a nivel nacional, lo que podría ocasionar que el PRO culmine absorbiendo al “partido centenario” detrás de la figura del líder presidencial.

Sin embargo, uno de los factores que provocaría el mantenimiento de la unidad en la coalición Cambiemos es el PJ, que constituye uno de los elementos más importantes, a nivel estructural, que brinda estabilidad y solidez al sistema de partidos. El PJ tiene una capacidad abarcadora de diferentes sectores sociales y se encuentra ubicado en un centro difuso permitiéndole irradiar al sistema su capacidad hegemónica y que, como lo denomina

Ollier, constituye una coalición en sí misma: la unidad de lo diferente está dentro del partido (Ollier, 2001).

El FPV constituyó un elemento importante que le permitió al PJ mantenerse en el poder durante 12 años consecutivos. Sin embargo, luego de las últimas elecciones dividió al peronismo en varios sectores¹², circunstancia que favorece a Cambiemos. Por lo que dependerá de la coalición utilizar dicha división, que parece ser orgánica al interior del peronismo, para garantizar la victoria en próximas elecciones y continuar manteniendo cierto nivel de estabilidad.

Resta por plantear el interrogante de si Cambiemos logrará concluir los 4 años de mandato presidencial, lo que la Alianza no pudo. Y si podrá demostrar, además, su capacidad de gobernar tendiendo lazos de cooperación, negociación y acuerdos con aquellos sectores peronistas. Porque como se mencionó anteriormente, el factor peronista resulta necesario para construir gobernabilidad en una coalición sin mayoría parlamentaria y sin tinte pejetista en la conformación de dicha coalición a nivel gubernamental.

Las elecciones legislativas del año entrante significarán un antes y un después para el gobierno de Cambiemos, ya que en los sistemas presidenciales, las elecciones intermedias permiten al electorado otorgar un voto de confianza al gobierno de turno, o por el contrario, castigarlo. De acuerdo a los resultados de dichas elecciones el gobierno deberá rearmar (o no) nuevas estrategias de consenso. Así mismo, el peronismo también se rearmará de acuerdo a los resultados y se encolumnarán detrás del líder que logre ganar la provincia de Buenos Aires.

Dependerá de la capacidad de mutabilidad, maleabilidad que posea Cambiemos para dar respuesta a las nuevas demandas que la sociedad va generando, como así de negociación con sectores políticos que representan un importante factor de poder, como es el caso de los sindicatos y los gobernadores y sus respectivos representantes en la Cámara Alta.

¹² Por un lado, se encuentra el núcleo duro del FPV encausada detrás de la figura de liderazgo de Cristina Fernández de Kirchner. Por otro lado, se encuentra el sector peronista, con figuras del radicalismo, del Frente Renovador liderado por Sergio Massa. Por último, se encuentra el espacio peronista férreamente opositor al kirchnerismo.

La incapacidad de la Alianza de generar dichos consensos, de solucionar las demandas sociales y de mantener la unidad intra coalición, culminó con la desaparición de una de sus fuerzas constructoras: el FREPASO. Por lo tanto, ¿podrá Cambiemos superar de manera unida la prueba de cuatro años de gestión?, y de ser así, ¿podrá mantenerse ante una nueva contienda electoral por la sucesión presidencial?

BIBLIOGRAFÍA

Chasqueti, Danieal (2008). Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”. CAUCE, Uruguay.

Cruz, Facundo (2010). “Relaciones e interacciones partidarias en coaliciones de gobierno. Los casos de la Alianza, la Concertación y el Frente Amplio”.

Cruz, Facundo y Clerici, Paula (2015). “Cuando el problema es definir (en el área). Retomando el debate sobre coaliciones políticas en América Latina”. Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto.

Garrido, Antonio (2003). “Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: el caso de América Latina”, en Política y Sociedad, con formato Inglés: Estados Unidos, Vol. 40. Núm. 2: 41- 62.

Laver y Schofield (1990) Multiparty Government, The Politics of Coalition in Europe, Oxford, Oxford University Press.

Ollier, María Matilde (2001). Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza. FCE, Buenos Aires.

Riker, William H. (1962). “Teoría de juegos y de las coaliciones políticas”, en Diez textos básicos de ciencia política. Ariel Ciencia Política, Buenos Aires 1992.

Sartori, Giovanni (1991). "Comparación y método comparativo", en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.) La comparación en las ciencias sociales, Madrid, Alianza.

Serrafero, Mario Daniel (2006). “Coaliciones de gobierno: entre la ingeniería institucional y la civilización política”, en Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Buenos Aires.

Vommaro, Gabriel y Sergio Morresi (2014). “Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA”, en Revista SAAP, Vol. 8, N° 2, noviembre.

DIARIOS CONSULTADOS

- La Nación
- Clarín
- Infobae