

*1999-2003: el auto-rescate de las democracias sudamericanas  
Una hipótesis sobre la eficacia del “componente parlamentario”*

**Fabián Bosoer\***

Universidad de Buenos Aires-FLACSO

En el período comprendido entre inicios de 1999 y fines de 2001, un grupo de países sudamericanos vivieron procesos traumáticos de recambio gubernamental, colapsos momentáneos de su aparato estatal y una alta inestabilidad social que, sin embargo, encontraron resolución dentro del sistema democrático. Son los casos de dos países integrantes de la Comunidad Andina de Naciones -**Perú y Ecuador**- y de dos países miembros del Mercosur -**Argentina y Paraguay**-.

Dichos procesos demarcan una etapa discernible, diferenciada y novedosa respecto del pasado inmediato; momento de desestructuración y reconfiguración de actores y estructuras en la política latinoamericana, de avance en el reconocimiento y ejercicio de las libertades públicas y los derechos cívicos y de deterioro, al mismo tiempo, de las condiciones sociales y económicas de vida para extensas franjas de la población.

Por primera vez, gobiernos interinos elegidos por los Congresos, con presidentes surgidos del acuerdo parlamentario y con base de apoyo multipartidario y legislativo, reemplazaron a presidentes que habían perdido su sustento y legitimidad, o que habían renunciado produciendo un estado de virtual acefalía, en medio de estallidos sociales, desbordes policiales y claras señales de descontrol o paralización estatal. **Estos interinatos, abiertos a partir de 2001, culminaron en 2003 con procesos electorales que lograron devolverle a los regímenes democráticos su legitimidad menoscabada.** Con características propias, **Bolivia** atravesó similares alternativas hasta la crisis que tuvo como desenlace el estallido de violencia y la renuncia del presidente en octubre 2003.

El período referido comienza en Paraguay, tras el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña y la destitución del presidente Raúl Cubas Grau, en marzo de 1999, que sacó de carrera al general golpista Lino Oviedo; sigue en Ecuador, tras la renuncia forzada de Jamil Mahuad, en enero de 2000, rodeada de una insurgencia cívico-militar e indígena-campesina, desembocadura a su vez de una inestabilidad constante desde la destitución por insania de Abdala Bucaram tres años antes; continúa en Perú, tras la salida de Alberto Fujimori, en noviembre de 2000, en medio de una masiva movilización cívica que terminó con diez años de virtual unicato; y llega finalmente a la Argentina, con el despido de Fernando De la Rúa y el estrepitoso fracaso del gobierno de la Alianza, en las jornadas de protesta del 19 y 20 de diciembre de 2001, que daban conclusión, al mismo tiempo, a diez

---

\* Licenciado en Ciencia Política, Diplomado en Relaciones Internacionales (Universidad de Buenos Aires/FLACSO). Este trabajo forma parte de los desarrollos de investigación realizados en el marco del Proyecto UBACYT “Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur”

años de convertibilidad peso-dólar y presidencialismo sostenido sobre leyes de emergencia y facultades delegadas<sup>1</sup>.

En los cuatro casos, se dieron **similares patrones de salida institucional a la crisis de la sucesión presidencial**: gobiernos surgidos del acuerdo parlamentario completaron los períodos interrumpidos por la salida intempestiva de estos mandatarios. En Ecuador, asume el vicepresidente Gustavo Noboa y completa el período hasta las elecciones que proclaman al coronel Lucio Gutiérrez, en noviembre 2002. En Perú, Argentina y Paraguay asumen gobiernos presididos por una figura parlamentaria, Valentín Paniagua, Eduardo Duhalde y Luis González Macchi, que completan mandatos interrumpidos de manera traumática, y garantizan elecciones presidenciales limpias de las que surgen las presidencias de Alejandro Toledo (julio 2001), Néstor Kirchner (mayo 2003) y Napoleón Duarte Frutos (agosto 2003) respectivamente<sup>2</sup>.

Se dieron distintas explicaciones sobre las causas determinantes de dichas alteraciones, descalabros y recomposiciones, desde la crisis financiera internacional que encontró a estos países en un extremo grado de vulnerabilidad producto del alto endeudamiento y del agotamiento del ciclo de reformas de mercado inaugurado a inicios de la década del 90, hasta los desajustes y disfuncionalidades de los sistemas político-institucionales, el descrédito de los gobiernos, la crisis de representación que afectó a la dirigencia y a los partidos políticos, la acumulación de déficit arrastrados de etapas precedentes (legados del pasado autoritario, problemas no resueltos en los primeros tramos de la recuperación democrática) o, lisa y llanamente, las características de los liderazgos presidenciales y la corrupción, incapacidad e irresponsabilidad en el manejo de los gobiernos.

De uno u otro modo, se prestó escasa atención a estos segmentos temporalmente delimitados de la evolución política de estos países latinoamericanos (que fuera más allá de) en términos de **una caracterización específica y un modelo de interpretación que no se limitara a entenderlos como la secuencia final de una etapa**, o como la recurrencia de procesos ya vividos. Este trabajo propone transitar precisamente por esta línea de análisis hasta ahora escasamente recorrida.

En primer lugar, se sostendrá que este período ofrece **casos paradigmáticos e inéditos de “crisis con salvataje”**<sup>3</sup>, en los que se pusieron a prueba como nunca antes las capacidades

---

<sup>1</sup> Para un minucioso y lúcido análisis de las circunstancias y factores que condujeron a la caída auto-inducida del gobierno de De la Rúa, ver Marcos Novaro, Alejandro Bonvecchi y otros (2002), “El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad”, Ed. Norma, Bs.As.

<sup>2</sup> Este análisis no compara características personales de los actores políticos sino “parecidos de familia” en los procesos, dinámicas y condicionamientos que éstos enfrentan. Por lo demás, cabe distinguir que mientras Paniagua y Duhalde salen del poder fortalecidos en su reconocimiento público e influencia política, Noboa y González Macchi deben enfrentar procesos judiciales y denuncias por corrupción, y abandonan el poder sumidos en un muy alto desprestigio. Igualmente, la presidencia de Toledo ya sufría un acelerado desgaste al año de gestión y había perdido gran parte del capital político inicial cuando Kirchner y Duarte Frutos llegaban al gobierno acompañados por un “arropamiento” latinoamericanista del que participan los presidentes de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, de Chile, Ricardo Lagos y, en un registro diferenciado, Hugo Chávez y Fidel Castro, presentes en las ceremonias de toma del mando, de Buenos Aires y Asunción.

y recursos institucionales existentes, las actitudes y comportamientos de los actores decisivos y, más ampliamente, la cultura y las prácticas de la democracia, en términos de aprendizaje colectivo para resolver la cuestión de la gobernabilidad en términos dramáticamente concretos y existenciales.

En segundo lugar, se explorará la hipótesis de que las instituciones representativas y las reglas democráticas **sobrevivieron en este período a tres derrumbes simultáneos**, que afectaron tanto las bases del régimen político como los fundamentos del modelo socioeconómico: a) el del **presidencialismo de emergencia, jugado como fórmula de gobernabilidad**, b) el de **las formas de representación política tradicionales dominadas por grandes partidos**, y c) el de **las reformas neoliberales, como programa que daba andamiaje a la acción de gobierno**.

En su conjunción, y en tren de agregar un artefacto conceptual más a los tantos neologismos con los que se definió, llamaremos al modelo que dominó en las democracias latinoamericanas durante los años '90 como "presidencialismos de mercado" (un compuesto de decisionismo político y desestatización de la economía)<sup>4</sup>. Las fórmulas de reemplazo que sobrevienen al derrumbe de estos "presidencialismos de mercado" pueden denominarse tentativamente como "**neo-parlamentarismos de crisis**" o "**neo-parlamentarismos de transición**" y se definen como una forma híbrida de sistema presidencial con base parlamentaria y componentes variables de parlamentarismo en el funcionamiento del sistema político, con una búsqueda de nuevos equilibrios en el aspecto económico-social.

En **tercer lugar**, las similitudes entre procesos nacionales, en países con notorias diferencias estructurales y político-culturales, permiten pensar en una característica regional en el modo de resolver el "autorrescate" de las democracias, y en **un efecto de retroalimentación y contagio entre procesos nacionales y regionales**. En dos de los casos analizados –Perú y Paraguay– los mecanismos regionales –la OEA y el MERCOSUR– intervienen directamente en la resolución de la crisis y el apuntalamiento del

---

<sup>3</sup> Se hace referencia aquí al concepto "crisis sin salvataje" utilizado para caracterizar el proceso de derrumbe de las frágiles y condicionadas democracias de los años 60 (Juan Linz, *"La quiebra de los regímenes democráticos"*, Alianza, 1987; Eugenio Kvaternik, *"Crisis sin salvataje: la crisis político-militar de 1962-1963"*, Ides-USAL, 1994) vinculado a otras dos matrices analíticas: la del "juego pretoriano" (Guillermo O'Donnell, *"Modernización y autoritarismo"*, Paidós, 1972), y la del "empate hegemónico" (Juan Carlos Portantiero, *"Los usos de Gramsci"*, Folios, 1984). Dichos análisis concluyen en el inevitable desplome de instituciones frágiles debido a una polarización social acompañada de una colusión de actores y poderes fácticos unidos por un "consenso de terminación". Entonces, se entendía por "salvataje", siguiendo a Linz, a las operaciones de auxilio de un sistema democrático o parlamentario destinadas a evitar su erosión y/o derrumbe. Estos mecanismos eran, por lo general, alguna forma de democracia limitada, gobiernos "de unidad nacional" y/o la intervención de alguna figura prestigiosa o carismática, capaz de usar la crisis en aras y a favor de una refundación institucional. Por primera vez, la crisis de fin de ciclo, en 1999-2001, permite hablar de una "crisis con salvataje", que se procesa al interior de las instituciones representativas, sin limitaciones o restricciones a la vigencia plena del funcionamiento democrático y sin descansar en liderazgos unipersonales aglutinantes.

<sup>4</sup> Los casos de "presidencialismo de mercado" más "exitosos", desde el punto de vista de su consumación histórica y contemplando sus manifiestas diferencias, fueron el de la Argentina de Carlos Menem y el del Perú de Alberto Fujimori: los dos gobernaron la totalidad de la década y fueron reelegidos por un período consecutivo. En menor escala, la inestabilidad política de Ecuador, Bolivia y Paraguay, en los tres casos con presidencias más débiles y parlamentos con mayor poder de bloqueo, estuvieron dominados por la misma fórmula, el modo doméstico en cada caso de adaptar el programa del Consenso de Washington a las formas propias de agregación política, acceso al poder y ejercicio del gobierno, en contextos nacionales signados por la desarticulación de la matriz nacional-popular o "estado-céntrica".

proceso democrático y un instrumento del acuerdo multilateral hemisférico –la Cláusula Democrática– adquiere fuerza efectiva. Pero también se evidencia una creciente interrelación entre las dimensiones doméstica e internacional en la presencia de organismos internacionales, los medios de comunicación, los movimientos de opinión y diversas organizaciones sociales con fuerte proyección local y exterior poblando la escena pública, así como en el avance del derecho supra-estatal, la jurisdicción internacional en el tratamiento de violaciones a los derechos humanos y la redefinición de las soberanías estatales.

Esta confluencia de “datos nuevos” de la realidad latinoamericana se produce cuando se cumplen exactamente **dos décadas del inicio de los procesos de salida de los autoritarismos militares y de recuperación, transición y consolidación de nuevas democracias**<sup>5</sup>. Con este trasfondo histórico reciente, los estudios acerca de “cómo cambian los regímenes políticos”<sup>6</sup> adquieren una renovada vigencia; en este caso, no ya tanto en el abordaje de los tránsitos del autoritarismo a la democracia, sino más bien y sobre todo de **las “capacidades de autotransformación” de los regímenes democráticos**, incluyendo tanto su “piso”, esto es, el resguardo de sus condiciones mínimas de existencia, como su “techo”, esto es, el mejoramiento de su calidad institucional, la expansión de la ciudadanía y el fortalecimiento de la noción de “desarrollo democrático” vinculada a dicha expansión de la ciudadanía<sup>7</sup>.

### *Diseños institucionales y procesos gubernamentales disociados*

Dos líneas de fuerza o tendencias contradictorias se desarrollaron durante la década de los '90 en gran parte de los países de la región. Por un lado, aquellas que evidenciaron las iniciativas, debates, proyectos y reformas tendientes a modificar los sistemas presidenciales de gobierno, atendiendo a la necesidad de corregir sus disfuncionalidades más características con la introducción de elementos propios de los sistemas parlamentarios.

Por otro, las que se expresaron en el reforzamiento del perfil presidencialista en la acción gubernativa, estimulado por la necesidad de superar situaciones de bloqueo y conflictos de poderes. Ambas líneas de fuerza tendieron a vincularse problemáticamente en dos

---

<sup>5</sup> El ciclo de las transiciones democráticas se inicia en 1979 en Ecuador, prosigue en Perú al año siguiente, llega a Bolivia en 1982, alcanza a la Argentina en el '83, Uruguay en el '84, Brasil en el '85, Chile en el '90 y, finalmente, Paraguay en el '93. El ciclo de las transiciones democráticas latinoamericanas coincide con lo que Samuel Huntington definió como “la tercera ola de democratización”, que incluye a una treintena de países del sur y el este de Europa, América latina y el sudeste asiático que, entre 1974 y 1990, pasaron de tener un régimen autoritario a lograr un sistema democrático de gobierno. Si se prolonga dicho período hasta el 2000, la lista se duplica. Ver Samuel Huntington, “*La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*”, Paidós, Bs.As., 1994.

<sup>6</sup> Se hace referencia al trabajo clave de Leonardo Morlino, “*Cómo cambian los regímenes políticos*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, que tuvo una apreciable influencia en la comprensión de los procesos de transición postautoritaria y democratización en los países sudamericanos. Morlino analiza allí los distintos estadios por los que podía atravesar un régimen (instauración, consolidación, persistencia estable e inestable, crisis, hundimiento) y discute la idea de “equilibrio” como concepto teórico central para comprender estos estadios.

<sup>7</sup> Ver O'Donnell, Guillermo y otros, “*Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*”, PNUD, Homo Sapiens, Rosario, 2003.

dimensiones: una **jurídico constitucional** (en la que se desarrollaron los análisis de los procesos de reforma constitucional en relación con las deficiencias y problemas existentes en el régimen político anteriormente referidos) y otra **gubernamental** (en la que se insertó la evaluación sobre el comportamiento de los actores decisivos, los sistemas de alianzas y sus capacidades y recursos en la gestión de la crisis y en el manejo del gobierno)<sup>8</sup>.

De este modo, en la gran mayoría de los casos, ambas líneas de fuerza confluyeron en procesos de reforma constitucional que, por un lado, introdujeron innovaciones con cierto perfil parlamentarista, al tiempo que reforzaron circunstancialmente los poderes presidenciales (sea permitiendo su continuidad reelectiva, sea habilitando la utilización de facultades extraordinarias legislativas).

Por “elementos propios del parlamentarismo” se entienden, en este caso, particularmente la introducción de la figura del “primer ministro” o “jefe de gobierno”, el incremento de facultades y atribuciones de control parlamentario sobre los actos de gobierno, la limitación de las atribuciones excepcionales del Presidente, **el fortalecimiento o ampliación de la representación política y social en el Congreso**<sup>9</sup>. Desde el punto de vista político no estrictamente constitucional, las mismas convocatorias de los poderes constituyentes del Estado, elecciones de constituyentes, deliberación de las convenciones reformadoras y sanción de las reformas introducidas, pueden considerarse elementos “parlamentaristas” dentro de procesos políticos cuya dinámica giró acostumbradamente sobre la figura del gobierno presidencial y su mayor o menor capacidad para “imponer” su iniciativa a los Congresos. Argentina reforma su Constitución en 1994<sup>10</sup>, también Bolivia, Chile en el ‘97 (modificación de la Constitución autoritaria de 1980), Brasil enmienda en el ‘98 la Constitución aprobada diez años antes, Colombia tiene su gran reforma constitucional en 1991, e introduce modificaciones en el ‘97, Ecuador en el ‘93 y el ‘96, Paraguay en el ‘92, Perú en el ‘93 y Uruguay en el ‘96.

---

<sup>8</sup> Estas líneas de fuerza tienen como referencias ineludibles, en el debate politológico, entre otros, los trabajos de Juan Linz, Arend Liphardt, Carlos Nino y Arturo Valenzuela (Juan Linz y Arturo Valenzuela (comp.), *“Las crisis del presidencialismo”*, Alianza, 1994; Carlos Nino, Roberto Gargarella y otros, *“El presidencialismo puesto a prueba”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992; Dieter Nohlen y Mario Fernández(ed.), *“El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América latina”*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998) y Scott Mainwaring y Matthew Shugart, (comp.) *“Presidencialismo y democracia en América latina”*, Paidós, Bs.As., 2002.

<sup>9</sup> Por ejemplo, las reformas constitucionales incorporaron al pacto político fundamental el reconocimiento de la composición multiétnica y pluricultural de sus poblaciones, lo cual supuso por primera vez la incorporación de los derechos indígenas y la incorporación de partidos y líderes con dicha identidad a cargos electivos y ejecutivos.

<sup>10</sup> Cabe recordar las principales modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 1994 en el diseño institucional y el régimen político argentino: la elección directa de la fórmula presidencial, la reducción de sus mandatos a cuatro años, la reelección por un solo período –con un intervalo de cuatro años entre dos períodos presidenciales, la eliminación del requisito confesional para ejercer la presidencia, el “ballottage” o segunda vuelta para la elección presidencial en caso de no alcanzar ninguna fórmula la mayoría, la elección directa de tres senadores (dos por la mayoría, uno por la minoría) por un mandato de cuatro años, la limitación de los decretos de necesidad y urgencia, la creación del cargo de Jefe de Gabinete de ministros, la creación del Consejo de la Magistratura, encargado de proponer las designaciones de jueces, la elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la supremacía constitucional otorgada a los acuerdos y tratados internacionales. En su gran mayoría, estas modificaciones fueron impuestas como resultado del Pacto de Olivos, de diciembre de 1993, por el cual Raúl Alfonsín lograba el “programa reformista” de los años 80 y Carlos Menem consumaba el “programa reformista” de los años 90. Ver, al respecto, Raúl Alfonsín, *“Democracia y consenso”*, Corregidor, 1996; Raúl Gustavo Ferreira, *“La Constitución vulnerable”*, Hammurabi, Depalma Editor, Bs.As., 2003.

Esto no desconoce la principal paradoja que registra la región durante los mismos años: tales reformas y convocatorias fueron impulsadas, al menos en dos de los casos más notorios: Argentina y Perú, bajo presidencias (Menem y Fujimori, respectivamente) con mayorías propias, objetivos reeleccionistas y proyectos que buscaban precisamente **un reforzamiento del presidencialismo**, adecuando los parlamentos a las nuevas reglas de juego dictadas por lo que una corriente del análisis politológico definió como “decisionismo presidencial” o “democracias delegativas”<sup>11</sup>.

Este desarrollo ha contribuido a producir así, **una nociva escisión entre los dominios de la representación política y los de la gobernabilidad**; de la deliberación y negociación por un lado, y de la decisión ejecutiva por el otro<sup>12</sup>.

Al mismo tiempo, la disociación entre procesos deliberativos y procesos decisionales potenció las tensiones entre los poderes legislativo y ejecutivo y sus respectivas relaciones con la ciudadanía y la opinión pública. Consecuentemente, otra escisión, en este caso entre la legalidad constitucional y el ejercicio concreto del poder, contribuyó a incrementar otro aspecto de la crisis: la creciente desafección política de las sociedades, que operó como una verdadera “bomba de succión” de las bases sociales de representación política tradicional y cuyas consecuencias más notorias fueron el abstencionismo electoral, el voto de protesta, el descreimiento y el repudio hacia quienes ocuparan cargos electivos o funciones públicas de gobierno<sup>13</sup>. El resultado de esta conjunción de factores no podía ser otro que el de una severa erosión de las instituciones representativas que desembocó, en varios casos, en las crisis de gobernabilidad más graves que debieron enfrentar las jóvenes democracias desde el inicio de los procesos de transición.

Sin embargo, es en esta crítica coyuntura política que se **produce una notable novedad histórica**. Enfrentados a la experiencia inédita de ver agotados u obstruidos irremediamente los recursos e instancias que el presidencialismo ofrecía para superar

---

<sup>11</sup> Ver Guillermo O’ Donnell, “¿*Democracia delegativa*?”, en Contrapuntos, Paidós, Bs.As., 1997. Fabián Bosoer y Santiago Leiras, “*Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial en la Argentina 1989-1999*”, en Pinto, Julio (comp.): “*Argentina entre dos siglos: la política que viene*”, Eudeba, Bs.As., 2001.

<sup>12</sup> ¿Puede negársele al “menemismo” su capacidad para recrear y ampliar los alcances de la coalición política y social tradicional del peronismo, entre 1989 y 1995, así como de incorporar con eficacia elementos y rasgos de lo que se entendió en los años 90 por “modernización”, en términos políticos (inclusión y cooptación de figuras del mundo mediático) y económicos (apertura y acceso masivo al consumo de bienes importados) al mismo tiempo que producía una formidable fractura social y política de las estructuras tradicionales, con nuevos “ganadores” y “perdedores”? . Del mismo modo, el “fujimorismo”, si bien se terminó de configurar como una fórmula autocrática tras el autogolpe de Estado de 1992, representó un movimiento político que abrió las compuertas de la representación política y social a nuevos actores provenientes de la sociedad civil. Una representatividad funcional a un determinado modelo de país, que en última instancia, termina mostrando sus características perversas, no es por ello “menos representativa” de la sociedad. Ver, al respecto, Vicente Palermo y Marcos Novaro, “*Política y poder en el gobierno de Menem*”, Norma, 1996 y Bosoer-Leiras (2001), *op.cit.*

<sup>13</sup> Resultan ilustrativos, al respecto, los trabajos compilados por Isidoro Cheresky, en “*De la ilusión reformista al descontento ciudadano*”, Homo Sapiens, Rosario, 2003. El artículo de Cheresky interpreta el profundo desaliento y desafección política de finales del gobierno de la Alianza en la Argentina (1999-2001) como un resultado de la persistencia del “decisionismo”, a nivel nacional, por parte de una coalición que había sido elegida precisamente por sus credenciales deliberativas y su proyecto alternativo.

crisis institucionales graves, y ante la desaparición de los escenarios de salida trágicamente conocidos en la historia latinoamericana -a través de golpes militares e imposición de dictaduras<sup>14</sup>- los actores políticos apelaron, por necesidad o por virtud, a mecanismos e instancias con un nítido sesgo y contenido parlamentarista.

La especificidad del caso argentino debe inscribirse en esta tendencia regional. Entre diciembre de 2001 y mayo de 2003, el Congreso Nacional, siendo la institución más desprestigiada ante la opinión pública, terminó constituyéndose como el ámbito de procesamiento legítimo de la más grave crisis de gobernabilidad de su historia y el lugar del acuerdo básico que posibilitó una salida institucional con el surgimiento de un gobierno con respaldo parlamentario. Desde entonces puede arriesgarse, como hipótesis fuerte, que la Argentina comienza a experimentar una forma “híbrida” de sistema presidencial con base parlamentaria<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Se habló y escribió, durante este último período, sobre las nuevas formas del “golpismo” antidemocrático, a través de los llamados “golpes de mercado”: en lugar de utilizar a las fuerzas armadas como mascarón de proa para condicionar o imponer gobiernos, los factores de poder económico más concentrado actuarían, de tal modo, a través de esa “mano invisible” produciendo bruscas oscilaciones financieras, trepadas incontrolables del dólar, aumentos catastróficos del “riesgo país”, que harían imposible a cualquier presidente y fuerza política sostenerse en el gobierno. El recurso fue ostensible durante el período 1999-2001 (encontraba, además, antecedentes cercanos como la hiperinflación argentina del 89-91), pero por propia definición, a diferencia del golpe de Estado clásico, el llamado “golpe de mercado” carece de actor político en condiciones de ocupar el lugar del gobierno inutilizado. Una cosa es conspirar y operar sobre un presidente, un ministro o un gobierno entero hasta lograr su caída –como se ha visto en este lapso con la colusión entre grupos financieros, consultores económicos, formadores de opinión- y otra diferente es estar en condiciones de formar un gobierno de reemplazo con capacidad de sostenerse. En otras palabras, en una democracia la política puede hacer o no el trabajo que “las fuerzas del mercado” requieren o reclaman, pero lo mismo es imposible que ocurra a la inversa: la mentada abstracción del “mercado” llega así, en su propio desconocimiento de la naturaleza de la política democrática, a mostrar su limitación intrínseca.

<sup>15</sup> Recapitulando, el 20/12/2001, el presidente Fernando De la Rúa renunció a su cargo, en medio de un cuadro de estallido social y falta de respaldo político para continuar al frente del gobierno, al fracasar un último intento de co-gobierno con el justicialismo. La ausencia de vicepresidente, por la renuncia de Carlos Álvarez en octubre de 2000, había dejado al Ejecutivo en estado de acefalía ante la caída del Presidente. La Asamblea Legislativa, en virtud de la aplicación del art. 88 de la Constitución nacional y la ley de acefalía, designó entonces al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, como presidente provisional hasta el 5 de abril de 2002. A la semana, ese gobernador renunció por falta de apoyo, y la Asamblea debió reunirse nuevamente para designar en este caso a un senador, Eduardo Duhalde, pero ahora para completar el período de De la Rúa, que concluía en diciembre de 2003. En su discurso ante esa Asamblea, al inaugurar el período de sesiones, el 1/3/2001, Duhalde vinculó la salida de la crisis con la necesidad de un profundo cambio en el régimen político: “un nuevo ciclo que debe estar signado por instituciones totalmente renovadas y legítimas (...) Deberemos entonces decidir si queremos continuar con el sistema presidencial actual o si la sociedad prefiere un sistema parlamentario como el que rige en países de la Unión Europea, Canadá y otras naciones”. A los pocos meses, el presidente en ejercicio decidió el acortamiento de su mandato y llamó a elecciones para presidente y vice, primero para el 30 de marzo y luego para el 27 de abril de 2003, anticipando su renuncia para el 25 de mayo de ese año. El Congreso de la Nación convalidó esas decisiones convocando por ley a elecciones y modificando la ley de acefalía. Según Julio Godio “el hecho de que haya sido el Congreso de la Nación la institución que tomó en sus manos el proceso y permitió la salida de la crisis política generada por la acefalía del Poder Ejecutivo con la renuncia de De la Rúa asumiendo las atribuciones previstas en la Constitución Nacional para esta situación, puede ser valorado como el inicio de una nueva fase dentro del régimen democrático. (...) La elección de Duhalde (... expresó) la fuerza conservada del Congreso Nacional y, por su origen, estimuló el desarrollo del parlamentarismo “reprimido” que se esconde en los pliegues de la Constitución Nacional reformada en 1994. No es seguro que la línea parlamentarista se consolide, pero es evidente que la posibilidad de un nuevo régimen político está naciendo en Argentina como fórmula para revitalizar la democracia política”. Ver Julio Godio, *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición. Las mutaciones de la economía, la sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde*. Editorial Biblos, Bs.As., 2003.

## *Una hipótesis sobre la eficacia del “componente parlamentario”*

### *. Las transiciones dentro de la transición*

Puede distinguirse fácilmente que la Argentina no estuvo sólo en esta etapa de crisis de gobernabilidad y zozobra social e institucional severas; agotamiento o derrumbe de los “presidencialismos de mercado” y desembocaduras de salvataje institucional por la vía de “neoparlamentarismos”<sup>16</sup>. Caracterizarán a estas fórmulas de gestión de crisis una forzada cooperación de emergencia entre los poderes legislativos y ejecutivos, el dictado de leyes en este caso orientadas a paliar los más fuertes reclamos y demandas sociales, la instalación de mecanismos informales y para-institucionales de mediación entre las organizaciones y movimientos sociales y los poderes públicos y **un protagonismo activo de dichas organizaciones y movimientos en las distintas instancias de la representación colectiva** (asambleas barriales y vecinales, movimientos de desocupados urbanos, suburbanos y rurales, “piqueteros” y “sin tierra”, ahorristas confiscados, familiares víctimas de la violencia delictiva o la represión policial, ONGs vinculadas a la ayuda social, etc.).

Se destaca también, como elemento novedoso, **la actuación de organismos internacionales** como el Banco Mundial o el PNUD de una manera mucho más activa, tanto en el apuntalamiento de las tareas de gestión estatal y políticas públicas como en la conformación de mecanismos informales de intermediación, participación y consulta, como lo fueron las llamadas “Mesas de Diálogo”. En este último caso, dichos mecanismos de intervención han tenido una intensa aplicación con resultados diversos, pero es innegable que cumplieron una función muy relevante para el sostenimiento de las gestiones de gobierno, restablecer circuitos de comunicación rotos por las crisis sociopolíticas, la formación de consensos mínimos e, incluso, la promoción de legislación para atender situaciones de urgencia.

Otras características emparentan estas experiencias de “transición dentro de la transición”: **la extrema debilidad gubernamental de origen** se convierte en la fuente de su principal fortaleza al reducirse drásticamente las expectativas sociales a demandas mínimas de gobernabilidad y reglas básicas de honestidad, decoro público y sensibilidad por parte de los gobernantes. Por otro lado, **los gobiernos emergentes no responden a partidos ni equipos preestablecidos**, sus líderes provienen o bien de la oposición a las proto-hegemonías declinantes, o bien de fracciones internas que protagonizaron las disputas que acompañaron sus caídas; **las fuerzas políticas tradicionales se desdibujan y sus liderazgos se fragmentan**, aún en el caso de sobrevivir a las lapidaciones y los estropicios recientes como fuerzas mayoritarias (casos del justicialismo argentino y del coloradismo paraguayo). Tributan a estos gobiernos **dirigentes más jóvenes o menos permeados por el clima de época que se va dejando atrás**, mano a mano con liderazgos cuyos contornos van definiendo un molde más flexible, transversal y proclive a la receptividad de las

---

<sup>16</sup> El término “neoparlamentarismo” es utilizado por el ex presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, para caracterizar la transitoriedad y anomalía de estos interregnos políticos que afectan a la región en su conjunto: “las reacciones sociales que han promovido cambios en los gobiernos, como en Bolivia y en Venezuela, o cambios de gobierno, como en la Argentina” (*La Nación*, 2/6/2003, pág.7, Bs.As.)



demandas sociales y la reconstitución del campo de autonomía de la política frente a los principales factores de poder<sup>17</sup>.

En algunos casos, el escenario que se vislumbra es el de la recreación de **fórmulas políticas nacional-populistas no hegemónicas**, con discursos que rescatan los procesos desarrollistas y movimientistas de las décadas del '50 y '60 y resabios de la mística militante de los años '70, reflatados por lo que se interpreta como crisis del neoliberalismo y la búsqueda de un nuevo modelo. Así, nuevas coaliciones de fuerzas provenientes de sucesivos desgajamientos de los partidos tradicionales, confluyen en oficialismos y oposiciones que se plantean como “la nueva política”, desprendida de los vicios y disfuncionalidades del pasado reciente. La necesidad de despegarse de los presidencialismos del Consenso de Washington llevó a que las coaliciones políticas formadas durante los procesos electorales de Perú (2001), Ecuador y Bolivia (2002) y Argentina (2003) estuvieran teñidas de esas evocaciones históricas.

Esta tendencia repite, sin embargo, el esquema que se vino observando a lo largo de la década precedente: formación de sustentos mayoritarios renovadores bajo la figura de un líder político innovador para respaldar las reformas que este líder impulsa, agregados a la impronta más reciente de formación de coaliciones reformistas; aunque en este caso, el perfil de estos liderazgos se identifique con un “clima de época” diferente y opuesto a aquel, dispuesto a construir poder político frente al poder económico más concentrado, y a levantar las banderas de la autonomía nacional o regional frente a una globalización avasallante y a la manifestación avasallante de poder por parte de los Estados Unidos.

Al mismo tiempo, es posible detectar otra evolución hacia **escenarios** más inclinados hacia formas de bipolarismo atenuado y fluctuante entre dos grandes coaliciones ideológicas que se expresan en momentos de mayor polarización (elecciones presidenciales o parlamentarias generales) y se transforman en diferentes esquemas de pluralismo fragmentario, según su localización territorial (situaciones provinciales con fuerzas y partidos locales) o especificidades temáticas que dominan la agenda en cada instancia. La **generalización del “ballotage” en la elección presidencial**, como otra novedad de la política latinoamericana de los últimos años, favoreció estos aglutinamientos socioculturales “izquierda-derecha” en las mismas definiciones electorales de Ecuador, Perú, Bolivia y la Argentina, y en Chile y Uruguay<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Sobre la evolución reciente de los partidos políticos latinoamericanos, en perspectiva comparada, ver Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina (comp.), *“El asedio a la política”*, Homo Sapiens, 2003.

<sup>18</sup> Paralelamente, otros países de la región con mayor estabilidad en sus procesos político-institucionales, experimentaron en la última década una transformación en sus sistemas políticos que se corresponde con una mayor centralidad de las dinámicas y procesos propios de un presidencialismo más flexible o más sujeto a una dinámica de acuerdos y negociaciones con las fuerzas de representación parlamentaria. Es el caso de Chile, bajo los gobiernos de la Concertación Democrática —Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos— con la oposición de las dos fuerzas de la derecha —Renovación Nacional y UDI—, Brasil bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, con apoyos y oposiciones cambiantes con las fuerzas de centro-derecha y centro-izquierda y el crecimiento del PT que posibilita el ascenso de Lula a la presidencia; y Uruguay, bajo los gobiernos de Luis Lacalle, Julio Sanguinetti y Jorge Battle, con la oposición de un Frente Amplio transformado en principal fuerza política bajo el liderazgo compartido de Tabaré Vázquez.

Ambas líneas de fuerza confluyen o coexisten en tensión dentro de un mismo sistema político nacional en términos que pueden definirse según **el contrapunto “tradición-modernización”**. Con sistemas de partidos débiles y fuerzas políticas en un agudo proceso de cambio, el resultado inevitable de estas mini-transiciones será el de gobiernos y oposición “híbridas” en las que convivirán **elementos conservadores y reformistas, provenientes de izquierdas y derechas en camino hacia nuevas formas de “progresismo” y “conservadorismo”** tamizadas por las coordenadas nacionalismo/liberalismo y populismo/republicanismo y condicionadas por una mayor interpenetración entre la política externa y las políticas domésticas<sup>19</sup>.

Si bien es cierto que se trató de una etapa de excepcionalidad y emergencia y de gobiernos de transición, se entiende que un análisis de estas experiencias ofrece una valiosa información sobre el funcionamiento y la calidad de los sistemas institucionales, y sobre su mayor o menor flexibilidad para responder a desafíos tan fundamentales como su propia estabilidad. Más aún, brinda la oportunidad de evaluar la factibilidad de modificaciones más sustantivas a partir de dinámicas político-institucionales de tipo “parlamentarista”. Asimismo, en vinculación con lo anterior, es posible reflexionar sobre las condiciones para reconstituir los lazos de representación entre los ciudadanos y las instituciones, entre los votantes y los partidos políticos y —en definitiva— entre la sociedad civil y la sociedad política, que fueron severamente dañados por las crisis atravesadas.

En tal sentido, puede cotejarse la probada capacidad de autosustentación democrática en los cuatro casos críticos aquí analizados, con el bajo puntaje que estas democracias califican en los indicadores regionales de calidad institucional<sup>20</sup>.

Otra serie de interrogantes y tópicos que se abren tienen que ver con la relación entre estos **“parlamentarismos de transición”** y el régimen y la cultura presidencialistas que siguen vigentes. El hecho de que presidentes surgidos del “poder parlamentario” puedan contar con mayores recursos institucionales que presidentes consagrados en elecciones directas no

---

<sup>19</sup> El sociólogo ecuatoriano Jaime Durán Barba introduce una interesante versión de este “giro latinoamericano” de las democracias de nuestra región: se trataría, según su perspectiva, del final de los sistemas políticos dominados por grandes partidos ideológicos y movimientos históricos a los que se tendió a asociar con el “consenso socialdemócrata-liberal” de las democracias parlamentarias europeas: “en la década de los 80 se creyó que había que ir a sistemas de partido de tipo europeo, y que las transiciones dependían de partidos ideológicos, representativos de las clases sociales y de orientaciones de la sociedad más a la izquierda o a la derecha. Pero ocurrieron dos fenómenos más o menos novedosos: por un lado, la presencia de los llamados ‘outsiders’; por el otro, el giro de aquella fuerte impronta europea a una creciente influencia norteamericana, sobre todo en las formas de encarar las campañas y la comunicación política (...) desde un lugar no ideológico, sino de captación de un sentido común: la revolución en las comunicaciones arrasa con todos los moldes; también los de la política tradicional”. De este modo, se daría una particular conjunción tradición/modernización, de “norteamericanización” del modelo democrático con recuperación de los rasgos del populismo histórico, sobre todo en la búsqueda de nuevos vínculos entre el líder (mediático) y la masa/audiencia a partir de una agenda definida por temas de la preocupación cotidiana de la gente. Ver, Jaime Durán Barba: “El problema es que la gente ya no quiere ser representada”, en Clarín, 7/7/02. Las campañas de Mauricio Macri y Aníbal Ibarra por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fueron una elocuente muestra de esta tendencia.

<sup>20</sup> En el ranking de Desarrollo Democrático presentado por la Fundación Konrad Adenauer en agosto 2003, Argentina, Perú, Paraguay y Ecuador aparecen con los peores índices de Sudamérica, marcando entre 2.3 y 3.9 con un rango de 1 a 10. La “calidad institucional” se define en este ranking por una serie de indicadores que incluyen percepción de corrupción, “accountability”, participación de partidos políticos en el poder legislativo, respeto por los derechos políticos y libertades civiles y capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y eficiencia económica. Ver *Índice de Desarrollo Democrático*. Fundación Konrad Adenauer-IDD, 2003, Bs.As.

deja de considerarse, en este caso, como una “anomalía”. Sin embargo, los presidentes surgidos de elecciones directas que los suceden, llegan con una impronta que no deja de registrar las condiciones de gobernabilidad vinculadas con la generación de recursos y acuerdos con las fuerzas y actores políticos representados en el Parlamento.

Finalmente, el escenario internacional y los rumbos de la política exterior de los Estados Unidos, con sus implicancias hemisféricas, aumentan su incidencia como variable interviniente, haciendo sentir **la gigantesca asimetría** entre los movimientos y gestos de la superpotencia unipolar –en plena ofensiva de un unilateralismo asertivo con rasgos neo-imperiales- y la escasa densidad institucional de los estados latinoamericanos en cuestión. El puente de diálogo entre Washington y Brasilia deja así al resto de los países del subcontinente ante disyuntivas como fortalecer la vía del regionalismo aproximando posiciones con Brasil, apostar a un vínculo bilateral con Estados Unidos con alto costo doméstico e incierta ganancia exterior o, pura y simplemente, sostener el inestable statu-quo actual, lo cual se traduce en mantener o incrementar la irrelevancia estratégica de los estados nacionales sudamericanos, su alta exposición a los choques exógenos y la internalización de los condicionamientos impuestos por los poderes transnacionalizados.

Sin embargo, no deben dejar de registrarse los avances operados durante este mismo período en el campo de las **convergencias regionales y la incidencia de los marcos intergubernamentales gestados por los procesos de integración**, la inclusión de la “cláusula democrática” en el sistema interamericano (en el Mercosur, primero, y en la Carta Democrática Interamericana aprobada por la OEA, en setiembre 2001) y su efecto disuasivo sobre los intentos golpistas en Paraguay y Venezuela. Puede estimarse que en este punto, la presión externa regional operó como una malla de protección y de sostenimiento de sistemas democráticos bajo riesgo de ruptura. Esta forma de intervención y salvataje volvió a evidenciarse en la actuación informal de los gobiernos de Brasil y la Argentina en la resolución de la crisis institucional de Bolivia (octubre 2003), tras el estallido social y la insurrección indígena-campesina que desembocó en la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y la asunción del vicepresidente Carlos Mesa.

De este modo, la actuación concreta desde la dimensión supranacional sobre la dimensión doméstica-nacional para enfrentar situaciones críticas ha permitido una utilización de herramientas existentes y un conocimiento de su eficacia, tanto como una exploración de otras nuevas, institucionales o informales. En este último caso, el “componente parlamentario” se proyecta a la dimensión supraestatal regional tanto en las instancias de representación legislativa como en la participación de otros actores sociales representativos: universidades, sindicatos, centros de estudio, movimientos sociales y ONG’s. La nueva agenda institucional del Mercosur, a partir de la creación de una Comisión Permanente en diciembre de 2003, plantea precisamente una apertura hacia esta perspectiva en un contexto de fuertes tensiones sociales y amenazas para la gobernabilidad democrática.

Buenos Aires  
Febrero 2004

## Resumen

En el período comprendido entre inicios de 1999 y fines de 2001, un grupo de países sudamericanos -dos integrantes de la Comunidad Andina de Naciones, **Perú y Ecuador**, y de dos miembros del Mercosur, **Argentina y Paraguay**, vivieron procesos traumáticos de recambio gubernamental, colapsos momentáneos de su aparato estatal y una alta inestabilidad social que, sin embargo, encontraron resolución dentro del sistema democrático.

Por primera vez, gobiernos interinos elegidos por los Congresos, con presidentes surgidos del acuerdo parlamentario y con base de apoyo multipartidario y legislativo, reemplazaron a presidentes que habían perdido su sustento y legitimidad, o que habían renunciado produciendo un estado de virtual acefalía. **Estos interinatos, abiertos a partir de 2001, culminaron en 2003 con procesos electorales que lograron devolverle a la democracia su legitimidad menoscabada.**

En primer lugar, este trabajo sostiene que este período ofrece **casos singulares de “crisis con salvataje”**, en los que se pusieron a prueba como nunca antes las capacidades y recursos institucionales existentes, las actitudes y comportamientos de los actores decisivos y, más ampliamente, la cultura y las prácticas de la democracia, de aprendizaje colectivo para resolver la cuestión de la gobernabilidad en términos dramáticamente concretos y existenciales.

En segundo lugar, se explora la hipótesis de que las instituciones representativas y las reglas democráticas **sobrevivieron en este período a tres derrumbes simultáneos**, que afectaron al régimen político -el del presidencialismo de emergencia, jugado como fórmula de gobernabilidad-, a las formas de representación política tradicionales dominadas por grandes partidos, y al modelo socioeconómico -el de las reformas neoliberales, como programa que daba andamio a la acción de gobierno-. Llamaremos al modelo que dominó en las democracias latinoamericanas durante los años '90 como “presidencialismos de mercado” (un compuesto de decisionismo político y desestatización de la economía). Las fórmulas de reemplazo que sobrevienen pueden denominarse tentativamente como **“neo-parlamentarismos de crisis” o “neo-parlamentarismos de transición”**.

En **tercer lugar**, las similitudes entre procesos nacionales, en países con notorias diferencias estructurales y político-culturales, permiten pensar en una característica regional en el modo de resolver el “autorrescate” de las democracias, y en **un efecto de retroalimentación y contagio entre procesos nacionales y regionales**.

1999-2003: the self-rescue of the Latin-American democracies.  
An hypothesis on the efficacy of the “parliamentarism component”

In the period between the beginning of 1999 and the end of 2001 a group of Southamerican countries lived through traumatic processes of governmental change, momentary collapses of their state structure and a high social instability that, nevertheless, found a resolution within the democratic system. This is the case for two countries of the Andinian Nation Community –Peru and Ecuador- and two countries members of the Mercosur –Argentina and Paraguay.

For the first time, provisional governments elected by the Congresses, with presidents that emerged from parliament agreement and with the support of several parties, replaced presidents that had lost their support and legitimacy, or that had resigned generating a state of virtual vacuum of power, in the middle of social upbringings, police riots and clear signs of lack of control and state paralysis. This temporary governments, initiated by 2001, ended in 2003 with electoral processes that managed to reconstitute to democracy its lost legitimacy.

In the first place, this work claims that this period offers paradigmatic and original cases of “crisis with recovery”, in which to test, as never before, the existing institutional capacities and resources, the attitudes

and behaviors of key actors and, moreover, the democratic culture and customs, that set a frame for collective learning on the governability question in concrete existential terms.

In second place, this article will develop the hypothesis that the representative institutions and the democratic rules survived in this period collapses at three simultaneous levels: at the level of the political regime, at the level of the political system and at the socioeconomical model.

In third place, the similarities in the national processes among countries with noticeable differences allow to think on a regional way to solve the 'self-rescue' of democracies, and in an effect that combines feedback effects between regional and national processes.