

## RELACIONES DE GOBIERNO E INESTABILIDAD. EL JUICIO POLÍTICO EN LA ESCALA SUBNACIONAL EN ARGENTINA

### *Government relationships and political instability. Impeachment at sub-national government level in Argentina*

Cintia Rodrigo

#### Resumen

Este artículo estudia el juicio político a primeros mandatarios en la escala subnacional, en tanto fenómeno que implica una solución institucional a situaciones de crisis política. El objetivo es conocer la configuración de las relaciones políticas que hicieron posible la destitución mediante juicio político de dos gobernadores en la provincia de San Juan, (Argentina): Jorge Alberto Escobar (1992) y Alfredo Avelín (2002). Para el análisis comparativo de los casos se construye un esquema que combina las variables presentes en la literatura y las organiza en una periodización en cuatro momentos. El argumento central del artículo es que la comprensión de este tipo de fenómenos, tanto en la escala subnacional como nacional, requiere poner en el centro del análisis la actividad cotidiana de los actores y sus relaciones.

*Palabras clave:* Juicio político, Nivel subnacional, Relaciones, Crisis política.

#### Abstract

This paper studies impeachment to executive heads at sub-national government level, defined as an institutional solution for political crisis situations. The aim is to understand the configuration of political relationships that made two remotions from office possible in San Juan Province (Argentina): Jorge Escobar (1992) and Alfredo Avelín (2002). For comparative analysis we build a scheme that combines variables found in the literature about impeachment. The cases are presented in a four-moment period. This paper argues that to understand this kind of political phenomenon it is necessary to focus on the daily activity of political actors and their relationships.

*Keywords:* Impeachment, Sub-national Level of Government, Relationships, Political Crisis.

#### INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Este artículo aborda dos situaciones de crisis política en la provincia de San Juan (Argentina) y tiene como objetivo conocer la configuración de las relaciones políticas que hicie-

<sup>1</sup> Este artículo presenta resultados parciales de un trabajo mayor, correspondiente a la tesis de doctorado de la autora que se titula “El poder en crisis. Relaciones de gobierno e inestabilidad política en San Juan” (2013, UBA), para cuya realización contó con financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

Fecha de recepción: 24 de abril de 2014

Fecha de aceptación: 20 de junio de 2014

ron posible la destitución mediante juicio político de dos gobernadores. Las destituciones analizadas son las de Jorge Alberto Escobar (1992) y Alfredo Avelín (2002). El interrogante inicial es: ¿con qué herramientas conceptuales es posible comprender estos juicios políticos? El juicio político es un mecanismo de control de los gobernantes diseñado a partir del principio de contrapeso de poderes (*checks and balances*). Pese a la antigüedad de la institución y a su presencia en casi todo régimen republicano nacional o subnacional, las destituciones son hechos excepcionales, porque chocan con la lógica establecida por el régimen democrático: la designación y sucesión de los jefes de gobierno mediante el sufragio.<sup>2</sup>

Para analizar la ocurrencia de estos fenómenos en la literatura se condensan dos grandes hipótesis, apoyadas en sendos enfoques teóricos. Las destituciones podrían interpretarse alternativamente como a) expresiones del fortalecimiento del régimen democrático y el ejercicio de la ciudadanía, es decir, como respuestas del poder legislativo a los procesos de movilización de la sociedad civil, es decir como *mecanismo democrático* o, b) un emergente de confrontaciones en el seno de los sectores dominantes, que utilizarían herramientas institucionales para dirimir sus disputas, en otras palabras, como *golpe institucional*. Este artículo sostiene que ambas interpretaciones son insuficientes, ya que se basan en perspectivas normativas sobre la actividad política, la cual es caracterizada alternativamente como un juego cerrado en las alturas (en el que sólo las élites actores relevantes), o como el ejercicio de una ciudadanía universal (en el que los ciudadanos son los sujetos políticos sobre los que se apoya el edificio democrático).

En este trabajo se argumenta que para comprender el significado y el desarrollo de los juicios políticos resulta necesario articular ambas perspectivas, construyendo una mirada que permita superar visiones parciales o encantadas sobre la dinámica de las relaciones políticas. Por un lado, es necesario relativizar la imagen de la actividad política como un ámbito autónomo, cerrado sobre sí mismo, desacoplado de la sociedad, como el espacio exclusivo de unas élites que manejan totalmente el juego político. Por otro lado, es necesario poner en cuestión la idea de unos condicionamientos estructurales que operan mecánicamente sobre el curso de los procesos sociales, siendo la política un mero ámbito de expresión o instrumentación de intereses que no tienen en ella su ámbito de constitución y desarrollo. Del mismo modo, es necesario contrarrestar la visión de la política que se funda en la idea abstracta de igualdad de derechos, en una idea de ciudadanía universal, que por su carácter ilusorio esconde las desigualdades en términos de competencias, capitales acumulados e intereses por la actividad política (Gaxie, 2004). No todos los actores participan idénticamente, ni en función de las mismas razones o sentidos, pero todos participan cotidianamente de las relaciones que implican el mantenimiento de un orden político *legítimo*.

Este artículo busca poner en tensión ambas interpretaciones, fundamentalmente, porque su ambigüedad se evidencia al considerar dos casos con características contrastantes. Es necesario plantear entonces un esquema integral que permita analizar con las

<sup>2</sup> El juicio político, siguiendo a Pérez Liñán, se puede definir así: “por juicio político entiendo ampliamente todo proceso legal por el cual el Congreso delibera para remover al presidente de su cargo” (2000: 68).

mismas herramientas conceptuales dos fenómenos que parecieran tener explicaciones divergentes. La preocupación central de este trabajo es hacer comparables los procesos estudiados, construir un esquema integrador de cuatro momentos que permita interpretar dos fenómenos concretos *del mismo tipo*, en un nivel poco observado como es el nivel subnacional. La elección del caso sanjuanino estuvo orientada por sus características propias, que lo constituyen en una especie de “experimento natural”: se registraron dos juicios políticos en la misma provincia, con el mismo diseño institucional, durante el mismo periodo democrático, y ambos culminaron la destitución de los primeros mandatarios. Este escenario particular fue elegido porque permite poner en tensión las interpretaciones alternativas disponibles: el caso sanjuanino hace posible *despejar variables* y poner el acento en la importancia de la acción de los actores y sus relaciones. En este trabajo se argumenta que para comprender cabalmente qué significa la puesta en práctica del juicio político en tanto mecanismo institucional es necesario dotarse de una perspectiva procesual, que parta de reinsertar la actividad rutinaria de los actores y su interacción en el centro del análisis.

El artículo se estructura en cuatro apartados que permiten desplegar un razonamiento comparativo. El primero presenta un esquema de análisis que recupera las variables presentes en la literatura y las articula a partir de dos supuestos teóricos centrales. El segundo y tercer apartado analizan sucesivamente los dos casos estudiados según dicho modelo. El último presenta una lectura comparativa de los casos y vuelve sobre el conocimiento acumulado. El objetivo del trabajo es enriquecer no solamente el conocimiento histórico-concreto de ciertos procesos acaecidos en una provincia periférica de la Argentina, sino también el acervo de conocimiento general sobre los juicios políticos y la resolución de situaciones de crisis.

#### LOS JUICIOS POLÍTICOS COMO PROBLEMAS SOCIALES

El juicio político es un mecanismo de control de los gobernantes diseñado a partir del principio de contrapeso de poderes (*checks and balances*). Se basa en el principio de que no hay gobernante que sea *legibus solutus*, es decir, que todo representante político puede ser auditado. *Accountability* que implica que pueden existir motivos *legítimos* para interrumpir el ejercicio de un cargo estatal electivo. ¿Cómo estudiar un fenómeno de esta naturaleza?. Esta investigación retoma un punto de convergencia de la literatura sobre la temática y lo elabora a partir de una perspectiva teórica más amplia: considera al juicio político como un mecanismo de resolución de conflictos, un desenlace posible dentro de situaciones de crisis política, una forma de reordenamiento de relaciones políticas que se habían vuelto problemáticas.<sup>3</sup> Parte de un punto de coincidencia central hallado

<sup>3</sup> En el marco de regímenes de gobierno presidencialistas, estas situaciones pueden desembocar en un abanico de *soluciones* posibles: elecciones anticipadas, renuncias, golpes de estado, juicio político. A este último tipo se lo puede definir como una *solución institucional*, tanto por su naturaleza constitucional como por la capacidad que el mecanismo de juicio político presenta para canalizar tensiones hacia un emplazamiento del campo político legítimo (Dobry, 1988)

en la literatura: el juicio político es una solución institucional a una situación de crisis política.<sup>4</sup> Definir a los juicios políticos como procesos de crisis plantea la necesidad de distinguir coyunturas, y permite retomar la hipótesis de continuidad (Dobry, 1988) según la cual son los mismos actores los que intervienen e interactúan en coyunturas rutinarias y críticas.<sup>5</sup> Punto de partida que hace necesario profundizar en las características de esta intervención cotidiana y en la naturaleza de la interacción política. Desde esta perspectiva se afirma que las crisis no existen en sí y para sí, sino que son construidas por los propios actores que intervienen en ellas. El significado de la situación es producido, interpretado y negociado, de modo tal que la definición de una situación como crítica da lugar a respuestas específicas que no serían introducidas en condiciones normales. En otras palabras, una situación de crisis política se construye poco a poco, con la contribución no siempre voluntaria de los actores involucrados.

A este primer supuesto teórico se suma la constatación de que las variables presentes en la literatura específica remiten a distintos momentos, desde la elección hasta la destitución de los primeros mandatarios, e incluyen como variable de análisis la sucesión. Es decir que analizar un juicio político requiere pensar en una *duración*, un despliegue temporal de jugadas interconectadas. Duración que puede ser articulada a partir de la propuesta de Blumer para el análisis de los *problemas sociales* (Blumer, 1971).<sup>6</sup> Retomando esta perspectiva interaccionista, el estudio de los juicios políticos como problemas sociales implica considerar cómo se gestan, desarrollan y resuelven. El esquema de análisis propuesto en este trabajo se apoya en estas dos definiciones y retoma las variables de otros estudios específicos para articularlas en un esquema de cuatro momentos sucesivos e interdependientes, que son concebidos como marcos estructurales de interacción política. Es decir, se presenta un ciclo *durante* el cual cada juicio político se gestó, emergió y fue canalizado a través de un *plan de acción* que permitió resolver un conflicto y finalmente, recomponer el orden.

El primer momento o marco *estructural* de interacción está representado por la *normalidad apromblemática*: durante este periodo el juego político se desarrolla en función de la lógica propia (y no por ello exenta de conflictos) del régimen democrático. En la literatura específica se ha prestado atención a variables tales como la trayectoria de los primeros mandatarios (Weyland, 1993), su popularidad previa (Baumgartner, 2003), la estructura del sistema de partidos políticos (Lalander, 2010), el margen de apoyo electoral con el

<sup>4</sup> Como se mencionó anteriormente, dos grandes interpretaciones se encuentran en los trabajos sobre la temática, no obstante, la mayoría de los trabajos coinciden en este punto central. Para una revisión general de la literatura sobre el fenómeno ver Rodrigo (2011).

<sup>5</sup> Según Michel Dobry las crisis constituyen una discontinuidad en las rutinas políticas *normales* dentro de un sistema complejo, en el cual la movilización actúa *a la vez* como generadora y como constituyente de la situación. Intenta así romper con el objetivismo de la estructura y con toda visión manipuladora o instrumental, tomando en cuenta la *sensibilidad* de los sistemas sociales a las movilizaciones, a la actividad táctica de los protagonistas (*vid.* Dobry, 1988).

<sup>6</sup> Blumer sostiene que los problemas sociales son producto de un proceso colectivo de definición, es decir, no existen a menos que la sociedad los reconozca como tales. Es necesario, en consecuencia, considerar como surgen los problemas sociales, cómo se legitiman, mediante qué plan de acción *oficial* son tratados y cómo se resuelven, empíricamente (*vid.* Blumer, 1971).

que contaban (Moraes Valença, 2002) y el balance estructural del poder gubernamental (Baumgartner, 2003). También se ha prestado atención al rol de los medios de comunicación (Pérez Liñán, 2009), las características de la retórica presidencial (Hinojosa, 2003) y el papel de los gobernadores como actores durante sus campañas (Kada, 2003a).

Este conjunto de variables se agrupan para dar lugar al primer momento del ciclo de crisis, que refiere a la manera de *llegar al gobierno*, respecto del cual se articulan cuatro dimensiones: *a)* las trayectorias y los perfiles de los gobernadores, *b)* los procesos de construcción de las candidaturas o producción de la *oferta* electoral, *c)* las campañas electorales y, *d)* los resultados electorales y su interpretación.

El segundo momento corresponde a la *gestación del problema*: en su duración se tratan los conflictos que desembocan en los pedidos de juicio político. Se ha señalado como una variable relevante en la literatura el estilo de gobierno de los mandatarios. Variable que remite tanto al aislamiento de los gobernadores, a su desconocimiento de sus redes de apoyo, a su *decisionismo*, a su enfrentamiento con determinadas élites y/o a su relación con actores externos-nacionales, por ejemplo (*vid.* Weyland, 1993; Moraes Valença, 2002; Mellado, 2009; Pérez Liñán, 2009). Otras variables estudiadas fueron: la naturaleza de las decisiones políticas adoptadas, el escándalo desatado generalmente a partir de denuncias de corrupción (*vid.* Pérez Liñán, 2001; Allen, 2003; Weyland, 1993), las movilizaciones o protestas de sectores de la sociedad civil que ven afectados sus intereses (Nolte, 2010), el rol de la oposición (Lalander, 2010) y/o el apoyo legislativo (Hinojosa, 2003), el papel de los medios de comunicación y de la opinión pública (Pérez Liñán, 2009) y las divisiones internas en el partido gobernante (Mellado, 2009).

Este conjunto de variables dan cuerpo al segundo momento del ciclo de crisis, que remite a los periodos de administración de los gobernadores, y para el que se analizan cuatro dimensiones: *a)* las *decisiones* tomadas en materia de políticas públicas, *b)* los posicionamientos de actores propiamente políticos, *c)* la movilización de actores no propiamente políticos —sectores de la sociedad civil— y, *d)* la dinámica particular de los conflictos persistentes en cada periodo.

En el tercer momento del ciclo de crisis organiza un *plan de acción oficial* para el tratamiento del problema emergido con la presentación de los pedidos de juicio político en la Legislatura. Para el análisis específico de los procedimientos se ha señalado reiteradamente la importancia del diseño institucional (Pérez Liñán, 2000), sus bases constitucionales y legales (Cheibub Figueiredo, 2010) y también de elementos históricos que las enmarcan, como el papel declinante de las salidas cesaristas —o, en casos provinciales, de las intervenciones federales o las renunciadas forzadas— (Lalander, 2010; Pérez Liñán, 2009). Además se ha señalado la relevancia del contenido de las acusaciones contra los mandatarios (Hinojosa, 2003), si éstos protagonizaron escándalos —sobre todo por corrupción— (Hinojosa, 2003; Mellado, 2009) y la disponibilidad pública de la información sobre los cargos (Kada, 2003c). Estos tres aspectos se relacionan con el rol de los medios de comunicación, la opinión pública y la movilización social en cada caso. Se han considerado también para casos nacionales: el rol de los presidentes como actores político-institucionales (Kada, 2003a), las divisiones partidarias (Serrafero, 1995),

el papel de las Comisión Investigadora (Kada, 2003c), los criterios de los legisladores durante el proceso (Mellado, 2009) y la fortaleza ó debilidad legislativa del oficialismo (Weyland, 1993). Dicho conjunto de variables se articula en el tercer momento del ciclo de crisis, que corresponde a la activación del aparato institucional. Para él se consideran: a) los pedidos de juicio político, b) los periodos de investigación, c) los dictámenes sobre los pedidos que produjeron las Comisiones Investigadoras y d) las sesiones especiales de la Sala Acusadora de la Legislatura que determinaron la suspensión de los gobernadores.

El cuarto momento corresponde al *cierre* del ciclo de crisis, la *recomposición del orden*. En la literatura se ha prestado atención tanto al modo en que culminan los juicios como a la sucesión, analizando variables como el rol de los gobernadores (Morales Valença, 2002), las características de los sucesores (Serrafero, 1999; Serrafero, 1995), el diseño institucional (Nolte, 2010), el rol de la oposición (Weyland, 1993), la intervención y/o posicionamiento de terceras partes (Pérez Liñán, 2009), la continuidad de los conflictos y el modo en que se cerraron las coyunturas críticas (Cheibub Figueiredo, 2010).

Estas variables son consideradas para el momento de destitución y posterior recomposición del orden político, organizadas en cuatro dimensiones: *a)* las reacciones de los gobernadores ante su suspensión, *b)* la etapa final de actuación de la Sala Juzgadora que cierra con cada destitución, *c)* el perfil de los sucesores que operaron como continuidad del ejecutivo, y *d)* los periodos de gobierno de los sucesores y de cierre de la crisis. La lectura conjunta de los cuatro momentos, el despliegue de las relaciones políticas en su *duración*, es la clave de lectura que hará posible comprender la emergencia de los juicios políticos como fenómenos concretos. A continuación se aplica este esquema a los juicios políticos de Jorge Escobar (caso 1) y Alfredo Avelín (caso 2).

#### LA LLEGADA AL GOBIERNO DE JORGE ESCOBAR (PRIMER MOMENTO)

A mediados de 1990 Jorge Escobar era un completo *outsider* del ámbito político, que iniciaba su trayectoria uniéndose al Movimiento de Empresarios Justicialistas (MEJ). Era licenciado en administración de empresas y con 39 años no tenía experiencia en cargos políticos ni partidarios, pero dirigía una empresa familiar líder en el comercio automotriz, actividad que trascendía las fronteras provinciales. Estos tres atributos lo convirtieron en pre-candidato a gobernador por el Partido Justicialista (PJ): como empresario exitoso, sin experiencia política y extrapartidario, Jorge Escobar encarnaba el perfil típico de los candidatos *menemistas* de la década de 1990.<sup>7</sup>

La construcción de su candidatura estuvo enmarcada por fuertes internas partidarias. En 1991 se enfrentaban en el justicialismo sanjuanino tres listas con perfiles opuestos y enfrentamientos históricos.<sup>8</sup> Además, fue la primera y única vez que se dirimió por voto directo de los afiliados la candidatura a gobernador. La precandidatura de Jorge Escobar

<sup>7</sup> Jorge Escobar fue un exponente de los denominados *pilotos de tormenta* (vid. Novaro, 1994).

<sup>8</sup> Sobre los resultados electorales del PJ sanjuanino, sus las líneas internas y posicionamiento partidario ver Rodrigo (2013).

era promovida por un grupo de dirigentes *renovadores* que buscaban levantar un candidato propio.<sup>9</sup> En mayo de 1991 y con una participación masiva de los afiliados, la fórmula Jorge Escobar-Juan Carlos Rojas se impuso en las internas.<sup>10</sup> Este resultado operó como aglutinante y todos los sectores se encolumnaron tras los triunfadores, ocultando sus diferencias y trabajando a partir de entonces conjuntamente para disputar el Ejecutivo.

La campaña electoral se apoyó en el éxito de las medidas económicas neoliberales adoptadas por el gobierno nacional durante 1989-1991, que fueron capitalizadas como aciertos por el justicialismo. La interacción con sus los competidores durante la campaña y la publicación de sucesivos sondeos de opinión contribuyeron a generar un clima de creciente incertidumbre, que se reflejó en las cifras finales del escrutinio. Los resultados del 11 de agosto de 1991 consagraron al justicialismo por un estrecho margen: obtuvo 32.6 por ciento de los votos seguido de cerca por el 30.1 de la Cruzada Renovadora (CR) y el 28.1 del Partido Bloquista (PB).<sup>11</sup>

Estos resultados que marcaban un punto de inflexión: el PB perdía por primera vez el Ejecutivo provincial desde 1983. La interpretación de estos resultados tuvo como protagonistas a actores nacionales y provinciales en partes iguales. Los justicialistas coincidían en adjudicarse el *apoyo del pueblo* a la política económica y el rumbo del gobierno. Los dirigentes de partidos provinciales, por su parte, hicieron referencia a su centralidad en la nueva Legislatura y al importante rol que jugarían como bloques opositores.<sup>12</sup> En diciembre de 1991 se habían redistribuido los roles en el escenario político. Al surgimiento de un nuevo oficialismo, el PJ, el paso del PB a la oposición y la fuerte presencia de la CR en la Legislatura se sumaba la presencia de la Unión Cívica Radical (UCR) como cuarta fuerza en el recinto. Se configuraba, por primera vez desde 1983, una Legislatura potencialmente conflictiva para *gobernar*.

#### ADMINISTRACIÓN Y CONFLICTOS (SEGUNDO MOMENTO)

Un contexto de alternancia electoral puede conducir a una orientación de las políticas públicas que las transforme radicalmente. Este fue el caso de Jorge Escobar, que condujo cambios brutales de la acción pública a partir del 10 de diciembre de 1991. El sesgo *decisionista* del gobernador se plasmó en la elección de un gabinete de *outsiders*, desconociendo a las figuras partidarias y alejándose de la estructura que lo catapultara al Ejecutivo ya en los primeros días de gobierno.<sup>13</sup> A partir de allí pondría en marcha su principal apuesta programática: la *reforma* del Estado, entendida como un proceso

<sup>9</sup> Los dirigentes provinciales buscaban que esta figura hiciera cambiar de opinión a los dirigentes nacionales, que los presionaban para conformar un frente con los partidos provinciales (PB y CR), que se habían alineado desde 1989 con el proyecto menemista.

<sup>10</sup> Se impuso por el 49.9% de los votos. Fuente: Diario de Cuyo 20/06/1991.

<sup>11</sup> Fuente: Dirección Nacional Electoral.

<sup>12</sup> Fuente: Diario de Cuyo 12, 13 y 15/08/1991.

<sup>13</sup> Fuente: entrevista realizada por la autora a un profesor, periodista e historiador de reconocida trayectoria en la provincia, que tuvo participación directa en el proceso de juicio político.

de ajuste para el saneamiento de las cuentas públicas. Su estandarte sería *racionalizar* el Estado provincial mediante un plan de despidos escalonados, privatización de empresas deficitarias y endeudamiento internacional.<sup>14</sup>

Estas transformaciones sólo resultaron posibles por el consenso, más o menos tácito, de los restantes actores del ámbito político. Pese a este acuerdo en las *grandes orientaciones* entre oficialismo y oposición, se registraron durante la administración de Jorge Escobar dos focos de conflicto. Por una parte con el propio justicialismo, debido a nombramientos de funcionarios y medidas tomadas de modo inconsulto con el partido. Por la otra con los partidos provinciales, que intentaban aminorar el ritmo de las reformas desde la Legislatura y cuyas resoluciones eran vetadas o cuestionadas por el Ejecutivo. En paralelo se podía advertir una especie de *tregua* de parte de las organizaciones de la sociedad civil. Los indicadores de protesta social de la administración de Jorge Escobar muestran una dinámica homogénea de baja intensidad, con excepción del trimestre anterior a la presentación del pedido de juicio político que duplica la media del periodo. Quienes protagonizaron la mayor cantidad de estas acciones fueron los sindicatos de trabajadores estatales y docentes, primando los formatos poco masivos de movilización. Las demandas que se enunciaron fueron sobre todo por recomposición salarial, aunque también se explicitaron demandas laborales de diversa índole. La tónica del periodo fue el retraimiento del poder de negociación de los sindicatos, aunque aquellos gremios que se movilaron sostenidamente lograron respuesta del Ejecutivo, ya fuera ésta la asignación de recursos o la persecución y el enfrentamiento abierto.<sup>15</sup>

Fue un conflicto particular el que signó desde su inicio el mandato de Jorge Escobar: el enfrentamiento con los trabajadores estatales nucleados en la Asociación Trabajadores del Estado (ATE). El proceso de *reforma* del Estado fue resistido con diversas estrategias, que involucraron la mediación de la Legislatura en diversas ocasiones. La respuesta del Ejecutivo de ahogar financieramente al sindicato fue llevada a la justicia, quien también obró como mediadora en un reclamo por retenciones gremiales no transferidas. La dinámica de este conflicto sectorial y lo insuficiente de las mediaciones decantaron en la presentación del pedido de juicio político al gobernador el 17 de septiembre de 1992 por parte del secretario general de ATE y su comisión directiva en la Legislatura.<sup>16</sup>

#### EMERGENCIA Y TRATAMIENTO DE LA SITUACIÓN DE CRISIS (TERCER MOMENTO)

La presentación de un pedido de juicio político implica la activación del aparato institucional para dar respuesta a una demanda de auditar al Ejecutivo.<sup>17</sup> En el caso de Jorge

<sup>14</sup> Fuente: Diario de Cuyo, 03/01/1992.

<sup>15</sup> Estas cifras e interpretaciones corresponden a una sistematización de la protesta realizada por la autora en el marco de su tesis doctoral, la cual ha sido publicada como artículo y está disponible en línea en <http://www.facso.unsj.edu.ar/publicaciones/REVIISE3.pdf>.

<sup>16</sup> Fuente: Archivo de la Legislatura Provincial, Expte. 653329-A-92.

<sup>17</sup> El artículo 219 de la Constitución Provincial establece que: "cualquier ciudadano podrá denunciar el delito o falta, a efectos de que se promueva la acusación". Según la Ley 7.279, que reglamenta el juicio

Escobar, quienes inician el proceso fueron los dirigentes de ATE, amparados en la causal de *falta de cumplimiento de deberes* por parte del gobernador. Los elementos concretos que daban cuenta de esta falta serían los despidos masivos en el Estado, una persecución sindical evidenciada en la falta de transferencia de recursos al sindicato y el consecuente abuso de autoridad. Posteriormente, el 5 de octubre se realizó una segunda presentación ampliando la denuncia original a partir de una filmación que evidenciaba la utilización de recursos del Estado en beneficio particular por parte del gobernador. La estrategia del sindicato fue sortear el carácter sectorial de la denuncia original y generalizar e *inflar* los fundamentos del pedido de juicio político.<sup>18</sup>

En coincidencia con esta presentación en dos etapas, la actuación de la Comisión Investigadora (CI) de la Legislatura, encargada de dar curso a la denuncia, evidenció un cambio de ritmo sustancial con la llegada de la filmación que involucraba al gobernador. Desde entonces el eje fue el escándalo de corrupción y durante todo el periodo investigativo restante se sucedieron negociaciones para desactivar la denuncia, que involucraron la mediación de la Iglesia para llegar a un acuerdo entre ATE y el Ejecutivo. En paralelo se dio una profundización de la polarización entre oficialismo y oposición. En un escenario signado por la incertidumbre la nueva estrategia del Ejecutivo fue resistir la demanda, mientras que la oposición optó por erigirse como *reserva moral* de la provincia, comprometiéndose a investigar a fondo las denuncias.<sup>19</sup> Los escritos producidos por la CI fueron fundamentales para aportar criterio a los integrantes de la Sala Acusadora, en cuya sesión se definiría la suerte de la denuncia. Los dictámenes producidos reflejaron pertenencias y retóricas partidarias, como así también las ubicaciones precedentes y actuales en el escenario político. El PJ oficialista hizo una defensa acérrima del gobernador, desestimando todos los cargos y apelando a la legitimidad electoral para recomendar la no acusación a Jorge Escobar. Desde el PB, opositor reciente y oficialismo histórico desplazado, se sostuvo la necesidad de acusar al gobernador con un tono alarmista y en total sintonía con la retórica del escrito presentado por ATE. El tercer escrito, de la también opositora CR y reciente fenómeno electoral, realizaba un cauteloso análisis de cada cargo y desestimaba algunos. Pese a reconocer su legitimidad electoral, recomendaba acusar al gobernador en base a lo público y evidente de las pruebas de corrupción presentadas.<sup>20</sup>

El 16 de noviembre de 1992, en base a estos criterios se votaría la acusación de Jorge Escobar, en una sesión especial rodeada de presiones durante la cual el gobernador y sus colaboradores se atrincheraron en la Casa de Gobierno en gesto de resistencia. Luego

---

político, cualquier denuncia activa inmediatamente el proceso en la Legislatura y éste llega hasta la Sala Acusadora donde cada integrante debe “manifestar expresamente su decisión de aceptar o rechazar el objeto de la denuncia iniciada”.

<sup>18</sup>Fuente: entrevista realizada por la autora a un dirigente sindical de ATE que integraba la directiva que presentó el pedido de juicio político a Jorge Escobar.

<sup>19</sup>Fuente: Declaraciones de Leopoldo Alfredo Bravo, Presidente de la bancada Bloquista, Diario de Cuyo, 06/10/1992.

<sup>20</sup>Fuente: Archivo Legislatura Provincial. Expte. 654021-C-1992, folios 5-126.

de arduas negociaciones desde la bancada justicialista se definió abandonar en bloque la sesión, retirándose momentos antes de la votación. Los representantes de partidos provinciales dieron quórum a la Sala Acusadora y de esta manera se votó, por unanimidad, acusar al gobernador. El proceso de juicio político a Jorge Escobar avanzaba fundado ahora en nueve cargos encuadrados en dos causales constitucionales: falta de cumplimiento de los deberes a su cargo y presunta comisión de delitos en el desempeño de sus funciones.<sup>21</sup>

#### SALIDA DE LA CRISIS Y RECOMPOSICIÓN DE LAS RELACIONES POLÍTICAS (CUARTO MOMENTO)

La suspensión en el ejercicio de sus funciones por treinta días y la continuidad del proceso de enjuiciamiento, resueltas por la Legislatura, fueron desconocidas por Jorge Escobar. En cambio, el gobernador decretó la nulidad de lo actuado por la legislatura y, apoyado en su legitimidad electoral, presentó un pedido de amparo a la Corte provincial. Un día después, la Corte se expidió negativamente y decidió aceptar la suspensión y abandonar la Casa de gobierno. Pero mantuvo la *resistencia*: lejos de asumir el final de su gobierno Jorge Escobar inició una campaña de retorno que incluyó la participación activa en el juicio político y la búsqueda de apoyo nacional en el presidente Menem y su entorno, yendo *por fuera* del PJ a partir de entonces.

Paralelamente a la suspensión de Jorge Escobar se había determinado en la Legislatura el nombramiento del vicegobernador, Juan Carlos Rojas, como gobernador interino. El oficialismo justicialista tenía una disyuntiva que terminó de consolidar las divisiones internas: apoyar al sucesor o apostar a la resistencia *extra-institucional*. El quiebre en el PJ fue evidente a partir de la suspensión, y cada vez más profundo durante el periodo de actuación de la Sala Juzgadora. Como nuevas estrategias de resistencia del gobernador suspendido se realizaron manifestaciones, asistencia de público a cada sesión de la Sala Juzgadora, la presentación a declarar de Jorge Escobar y recurso de amparo a la Corte Suprema.<sup>22</sup> La orientación *hacia afuera* del proceso de enjuiciamiento era notoria, tanto desde el propio acusado como desde la oposición, que buscaba legitimar su accionar basándose en una retórica que combinaba defensa de la honestidad y la apelación a la experiencia política de sus dirigentes. El carácter público de la información y las disputas internas probablemente incidieron en la resolución final del proceso: gran parte de la bancada justicialista contribuyó al fallo final de la Sala Juzgadora que destituyó a Jorge Escobar por 19 votos a favor y 2 en contra, el 18 de diciembre de 1992.<sup>23</sup>

Este fallo implicaba, por una parte, la continuidad del justicialismo en el Ejecutivo, ahora definitivamente en manos de Juan Carlos Rojas. Pero esta designación era también una discontinuidad: su ascenso implicaba que el peronismo más tradicional

<sup>21</sup>Fuente: Archivo Legislatura Provincial. Versión taquigráfica Sesión Sala Acusadora 16/11/1992.

<sup>22</sup>Fuente: Diario de cuyo 09, 10 y 15/12/1992.

<sup>23</sup>Fuente: Archivo Legislatura Provincial. Versión taquigráfica, Sesión Sala Juzgadora 18/11/1992.

lograba reposicionarse como hegemónico. Juan Carlos Rojas no era un dirigente que tuviera trayectoria en cargos públicos ni partidarios, tampoco una figura relevante en el ámbito político provincial. Se podría decir que su rol posterior de *conciliador* estuvo condicionado por la inexperiencia y el carácter sorpresivo de su designación.<sup>24</sup>

Apoyado en la reivindicación de los mecanismos democráticos y apelando a la participación activa de todos los sectores, la administración de Juan Carlos Rojas redefinió el carácter de las políticas públicas implementadas dotándolas de un sesgo *populista*.<sup>25</sup> En paralelo Jorge Escobar se proponía retornar al gobierno. Con una estructura partidaria propia logró dos victorias electorales en la provincia. Luego consiguió un fallo de la Corte Suprema de la Nación que declaró nulo todo lo actuado por la Legislatura, y fue restituido en el cargo de gobernador en 1994.<sup>26</sup> De este modo Jorge Escobar revirtió completamente la relación de fuerzas en el escenario político apoyado en *otros* actores, en lo que constituía una suerte de cierre del ciclo de crisis. Tras su retorno al Ejecutivo logró la reelección en 1995 y en su segundo mandato profundizó una administración de carácter neoliberal que culminó *normalmente* en 1999, por vía electoral.

#### LA LLEGADA AL GOBIERNO DE ALFREDO AVELÍN (PRIMER MOMENTO)

En 1999 Alfredo Avelín contaba con una dilatada trayectoria política. Con 72 años, su militancia ininterrumpida se había iniciado en la adolescencia, pasando por diversos partidos nacionales. En la década de 1960 fundó la CR, un partido provincial *familiar*.<sup>27</sup> Pese a compartir los rasgos típicos de los caudillos sanjuaninos, el atributo sobresaliente de Alfredo Avelín fue mantenerse siempre en la *oposición*. Sucesivas postulaciones no habían bastado para llegar a ser gobernador, aunque sí fue diputado y senador. Su perfil de caudillo federal y su actitud permanente de denuncia se combinaban con un grado de pragmatismo que le permitía realizar acuerdos poco esperables con otras fuerzas políticas.<sup>28</sup> La constitución de la Alianza por San Juan fue uno de estos acuerdos, sólo comprensible por la preexistencia de una coalición nacional que obró de marco y por la necesidad de disputar el Ejecutivo a un oficialismo que aparecía como *invencible* en

<sup>24</sup>Fuente: entrevista realizada por la autora a un periodista radial y columnista político de amplia trayectoria en la provincia.

<sup>25</sup>Fuente: entrevista realizada por la autora a un militante justicialista de uno de los departamentos más populares del Gran San Juan.

<sup>26</sup>Fuente: Archivo Legislatura Provincial, Expte.782-92 folio 2517.

<sup>27</sup>Se ha optado por esta denominación ya que estos partidos: *a)* no constituyen jurisdicciones de partidos nacionales regentados por un linaje, como es el caso del Partido Justicialista de San Luis y la familia Rodríguez Saa o en Catamarca con la familia Saadi y, *b)* no constituyen partidos provinciales que hayan permitido una circulación de dirigentes por fuera de los vínculos familiares, como es el caso del Movimiento Popular Fuegoño o el Partido Demócrata de Mendoza. Bajo la etiqueta de partido familiar se incluye entonces al Partido Bloquista, que fue fundado por los hermanos Cantoni y luego fue presidido durante cuatro décadas por Leopoldo Bravo, hijo natural de Federico Cantoni, y sus descendientes, y a la Cruzada Renovadora, que luego de ser fundada por Alfredo Avelín sostendría su estructura partidaria alrededor de sus dos hijos: Alfredo (h) y Nancy.

<sup>28</sup>Sobre la historia de la Cruzada Renovadora ver Mansilla (1983).

ambas escalas. La candidatura de Alfredo Avelín se definió en negociaciones inter-partidarias entre cuatro fuerzas heterogéneas (PB, CR, UCR y Frente País Solidario). Fueron los caudales electorales previos, los sondeos de opinión que midieron la aceptación de cada pre-candidato y la intervención de figuras nacionales los factores que hicieron posible articular la Alianza por San Juan, encabezada por este caudillo *anacrónico*.<sup>29</sup>

La campaña electoral se centró en la figura del candidato, que parecía tener un caudal de votos propio, y en la retórica de la austeridad como cruzada moral frente a la parafernalia cuasi obscena de un oficialismo *neoliberal* que movilizaba todos sus recursos para mantenerse en el Ejecutivo en un contexto de *crisis*. Si bien las consignas aliancistas eran vagas y generales, sobre el final de la campaña se reforzó el perfil de crítica moderada al neoliberalismo. Ello se debió tanto a un crecimiento exponencial del candidato en los sondeos de opinión como a una oportunidad política: la aplicación de un recorte presupuestario nacional en educación dos semanas antes de finalizar la campaña generó una resistencia masiva que fue capitalizada por la Alianza.<sup>30</sup> Los resultados electorales superaron todos los pronósticos previos: el 16 de mayo de 1999 la coalición opositora triunfó por un amplio margen, obteniendo el 55.7 por ciento de los votos, ubicándose más de diez puntos por encima del oficialismo justicialista que perdía la gobernación luego de dos mandatos sucesivos. La traducción de votos en escaños significó, dado el formato de coalición, la conformación de múltiples sub-bloques partidarios. Pese a su derrota el justicialismo constituyó el bloque partidario mayoritario de la nueva Legislatura.<sup>31</sup>

La disputa por la interpretación del resultado tuvo como protagonistas a los dirigentes nacionales y provinciales del justicialismo y la Alianza. Los triunfadores lo enunciaban como un *voto castigo* al neoliberalismo, un fin de ciclo que auguraba nuevos triunfos. El justicialismo buscaba instalar la idea de una *suma aritmética* de caudales opositores como explicación del triunfo aliancista. Ambas lecturas se enmarcaban en la continuidad de la contienda nacional, que meses después se cerraría con el cambio de color político, coincidente, del presidente.<sup>32</sup>

La alternancia electoral que implicó la administración de Alfredo Avelín a partir del 10 de diciembre de 1999 estuvo signada por la *no-decisión* en materia de políticas públicas. Una orientación que se debió sobre todo a la falta de recursos financieros y a la continuidad del rumbo general del plan de convertibilidad. La tónica del periodo fue la presión permanente del Ejecutivo nacional para realizar ajustes en las finanzas provinciales y la negativa del gobernador a implementarlos. La decisión más relevante de Alfredo Avelín fue no recortar el salario de los trabajadores estatales. Mantenerse intransigente en este

<sup>29</sup> Fuente: entrevistas a dirigentes del PB y la UCR realizadas por la autora.

<sup>30</sup> Fuente: Diario de Cuyo, 10 y 11/05/1999.

<sup>31</sup> Fuente: Dirección Nacional Electoral.

<sup>32</sup> Fuente: Diario de Cuyo, 17/05/1999.

punto lo enfrentó públicamente con el Ejecutivo nacional y fue deteriorando cada vez más la relación con sus aliados electorales y colaboradores.<sup>33</sup>

Durante los dos años y medio que duró su administración, Alfredo Avelín iría quedando cada vez más aislado. Por una parte, la coalición electoral se descompuso en bloques partidarios independientes en la Legislatura. Lejos de actuar como aliados, los partidos de la Alianza muchas veces enfrentaron las definiciones del Ejecutivo, que no pocas veces apelaría a la colaboración del PJ antes que a la de sus antiguos socios electorales. En medio de una situación de escasez de recursos persistente y de un terremoto en el escenario político en 2001, las relaciones de cooperación y conflicto cambiaban de fisonomía recurrentemente. Apuntalar al Ejecutivo fue la posición que adoptó todo el arco político en este periodo, pese a que en más de una oportunidad sectores apostaron a su salida anticipada que fueron largamente negociadas y finalmente desestimadas.

Un clima de particular efervescencia se registraba en cuanto a la movilización de actores no propiamente políticos entre 1999 y 2002. Movilizaciones multisectoriales, de formatos masivos y sostenidos en el tiempo fueron la tónica de la administración avelinista. Los protagonistas fueron los sindicatos de trabajadores estatales y docentes, a los que se sumaron sectores de clase media urbana, empresariales y profesionales. La principal demanda fue salarial-por falta de pago de haberes- aunque se registraron también demandas laborales y *políticas* de cumplimiento de plataformas y/o deberes hacia los funcionarios. La dinámica general fue de crecimiento sostenido de la conflictividad y falta de respuesta desde el Ejecutivo, con *estallidos ocasionales* que desembocaron en represión y en auxilio nacional con recursos extraordinarios.<sup>34</sup>

El conflicto que signó el mandato de Alfredo Avelín estuvo protagonizado por una organización *de facto*, la Mesa Intersindical (MI), un organismo *ad hoc* que nucleaba sindicatos de trabajadores estatales (docentes, de la salud, administrativos) para reclamar el pago de salarios atrasados. Las acciones de protesta se radicalizaron ante la persistente falta de pago y el Ejecutivo giró del diálogo a la represión. La MI apeló entonces a la Legislatura: el 8 de agosto de 2002 presentó un pedido de juicio político al gobernador, en medio de una huelga provincial y manifestación multitudinaria.<sup>35</sup>

#### EMERGENCIA Y TRATAMIENTO DE LA SITUACIÓN DE CRISIS (TERCER MOMENTO)

La presentación del pedido de juicio político a Alfredo Avelín realizado por la MI el 7 de agosto de 2002 era la cuarta desde el inicio de su mandato en 1999.<sup>36</sup> Los sindicalis-

<sup>33</sup>Fuente: Entrevista realizada por la autora al ex-gobernador.

<sup>34</sup> Estas afirmaciones derivan también del trabajo mencionado supra, ver nota 15.

<sup>35</sup>Fuente: Archivo Legislatura Provincial, Expte E-1407-02.

<sup>36</sup> El gobernador había enfrentado tres pedidos de juicio político previamente, de características e impactos dispares. El de mayor relevancia fue presentado por una agrupación denominada "Ciudadanos Argentinos Independientes". Esta organización surgida luego de diciembre de 2001 juntó diez mil firmas para acompañar el pedido de juicio político, con el apoyo explícito de la iglesia. El pedido fue presentado el 26/03/2002. El mismo día ingresó otro pedido de juicio político al gobernador, firmado por un particular, el abogado Marcelo Bustos, que optaba por esta vía una vez agotados todos los re-

tas fundaban su solicitud en la causal de *falta de cumplimiento de deberes* por parte del gobernador. El cargo principal que sustentaba la denuncia era el *incumplimiento de la función educativa*, que a su vez implicaba una hipótesis problemática de *intervención federal*. La estrategia de los sindicatos era *inflar* una denuncia que podía ser impugnada por su carácter sectorial: de la falta de pago de haberes se derivaba en el escrito que el *derecho humano fundamental* a la educación no era garantizado en la provincia. La falta concreta imputada al gobernador era no *hacer el mínimo esfuerzo* por resolver la situación salarial. Otros cargos fueron diversas violaciones del Estado a sus obligaciones legales como empleador.<sup>37</sup>

La actuación de la CI que dio curso a la denuncia tuvo como rasgo central la celeridad, en un escenario de protesta multisectorial continuada. La misma CI había actuado anteriormente, aconsejando incluso acusar al gobernador dos meses antes frente a otro pedido de juicio político. Esta cuarta actuación se limitó a reunir pruebas documentales y redactar dictámenes en el menor tiempo posible. Durante los trece días que duró su actividad se profundizó la confrontación del gobernador con el gobierno nacional, situación que presionaba a los legisladores. Excepto la CR y Alfredo Avelín, llegado ese punto todo el arco político coincidía en la necesidad de *negociar* una salida.<sup>38</sup> La CI elevó cuatro escritos a la Sala Acusadora, documentos que se utilizaron para fundamentar el aval mayoritario al pedido de juicio político. Tres dictámenes coincidían en aconsejar la acusación de Alfredo Avelín, aún el presentado por el PB y la UCR, integrantes de la Alianza. Sólo el partido del propio gobernador aconsejó no acusar, denunciando un *golpe institucional* y apelando a la legitimidad electoral. La tónica de los tres dictámenes acusatorios fue muy desigual, aunque todos coincidieron en la necesidad de resguardar el bien común y la paz social.<sup>39</sup>

En base a estos criterios el 26 de agosto de 2002 se votó acusar a Alfredo Avelín, en una sesión rodeada de manifestaciones y transmitida íntegramente por radio y televisión. La publicidad y la persistencia de la movilización operaron como elementos de presión en los legisladores y la sesión mantuvo un clima de tensión que cristalizó en la votación final. Se resolvió por 16 votos a favor (PJ y aliados, PB y parte de la UCR) y 6 en contra (CR, un sector disidente de la UCR, Frente Grande, Partido Socialista Popular). Se acusaba a Alfredo Avelín de cargos encuadrados como: *a)* faltas que afectaron a la sociedad toda por ser derechos humanos fundamentales y, *b)* incumplimientos que afectaron

---

cursos administrativos en reclamo del pago de bonos SAJU de cancelación de obligaciones provinciales. Durante el periodo de investigación se presentó un tercer pedido de juicio político también basado en la falta de pago de los Bonos SAJU y presentado por un abogado, Roberto Agustín Gómez, el 09/05/02. Los tres pedidos fueron desestimados en distintas fechas circunstancias, luego de ser investigados por la misma CI. Sólo en el caso de CAI se recomendó acusar al gobernador, no obstante, en la Sala Acusadora se desestimó finalmente el pedido en medio de un clima de gran expectativa. Vale destacar que en la provincia el pedido de juicio político forma parte del *repertorio de protesta*, siendo usado frecuentemente por actores individuales y colectivos de modo sostenido desde el retorno a la democracia en 1983.

<sup>37</sup> Fuente: Archivo Legislatura Provincial, Expte E-1407-02.

<sup>38</sup> Fuente: El Nuevo Diario 09/08/2002.

<sup>39</sup> Fuente: Archivo Legislatura Provincial, Versión Taquigráfica Sesión 26/08/2002.

a sectores particulares sobre todo empleados estatales. Cargos que se encuadraban en la causal constitucional de *falta de cumplimiento de los deberes*, bajo la cual avanzaba el procedimiento.<sup>40</sup>

#### SALIDA DE LA CRISIS Y RECOMPOSICIÓN DE LAS RELACIONES POLÍTICAS (CUARTO MOMENTO)

La suspensión en el ejercicio de sus funciones y la continuidad del juicio político fueron un punto de quiebre en la actividad política de Alfredo Avelín. El gobernador asumió una posición de *rebelde*: si bien acató la suspensión, no participaría en el juicio, que definía como *golpe institucional*. Optó por *replegarse* en la vida privada, volviendo a su actividad como médico.<sup>41</sup> En tanto gobernador suspendido continuó haciendo declaraciones diarias a la prensa, es decir, no cerraba por completo la posibilidad de su retorno. Como político profesional se resistía a abandonar la competencia, aunque fuese cada vez más marginal. Paralelamente asumía como gobernador interino el vicegobernador, Wbaldino Acosta. Durante veinte días más actuó la Sala Juzgadora, pero la atención estaba en *otra parte*: los problemas financieros y la continuidad de las acciones de protesta era el centro del debate provincial. Desde los márgenes del procedimiento, a Alfredo Avelín se negaba a renunciar, presionando sobre los legisladores y sobre sus antiguos socios electorales con la denuncia de *traición*. Los miembros de la Sala compartían la definición que, cual fuese el resultado del juicio político, su final no garantizaba la recomposición del orden. El 24 de septiembre de 2002 se redactó el fallo que resolvió la destitución del gobernador por 20 votos a favor y 3 en contra, lo que evidenció un acuerdo general de todos los partidos de terminar con el proceso rápidamente.<sup>42</sup> Este fallo implicaba una clara discontinuidad en la gestión aliancista: el Ejecutivo quedaba definitivamente a cargo del PB. Después de once años el bloquismo volvía al poder de la mano de Wbaldino Acosta, un político de larga trayectoria. Además de haber ocupado numerosos cargos públicos y partidarios este dirigente había sido uno de los principales impulsores de la Alianza por San Juan. A partir de entonces intentó tener una gestión exitosa que hiciera posible conquistar un nuevo gobierno bloquista por vía electoral.<sup>43</sup>

Los quince meses de mandato de Wbaldino Acosta operaron como bisagra entre gobiernos de distinto color político. Fue un gobierno de transición que se desarrolló en un marco de gran fluidez política. Su principal tarea fue recomponer relaciones con las autoridades nacionales y así obtener auxilio financiero para normalizar el pago de salarios. Fuera de este eje no implementó ninguna orientación en las políticas públicas. Tampoco adelantó las elecciones, pese a la convocatoria nacional para abril de 2003. En octubre de 2003 se postuló como gobernador pero fue derrotado por José Luis Gioja

<sup>40</sup>Fuente: Archivo Legislatura Provincial, Versión Taquigráfica Sesión 26/08/2002

<sup>41</sup>Fuente: Entrevista al ex-gobernador realizada por la autora.

<sup>42</sup>Fuente: Archivo Legislatura Provincial, Versión taquigráfica 17/09/2002.

<sup>43</sup>Fuente: Entrevista a dirigente del Partido Bloquista realizada por la autora.

(PJ). Los resultados expresaron un *voto castigo* a todos los ex-integrantes de la Alianza y ubicaron como claro ganador al justicialismo kirchnerista. Estos comicios evidenciaron una nueva distribución de fuerzas en el escenario político y dieron inicio una nueva etapa de *normalidad*.

#### LOS CASOS PROVINCIALES EN CLAVE COMPARADA

En este apartado se presentan una serie de cuadros que comparan sistemáticamente ambos casos, para hacerlos dialogar con otras experiencias nacionales.<sup>44</sup> Se busca recuperar así los debates y aportes de la presente investigación a la comprensión general del fenómeno de juicio político.

CUADRO I. PRIMER MOMENTO/*NORMALIDAD*

	Caso 1: Jorge Escobar	Caso 2: Alfredo Avelín
Trayectoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Outsider</i>.</li> <li>• Recién llegado a un partido tradicional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trayectoria política exterior a los circuitos dominantes.</li> <li>• Fundador y presidente de un partido familiar.</li> </ul>
Construcción de candidatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfrentamiento de líneas internas.</li> <li>• Realización de elecciones internas. Apoyo del gobierno nacional y del sector dominante del partido en el plano nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociación inter-partidaria.</li> <li>• Intervención de dirigentes de una coalición nacional preexistente.</li> <li>• Caudales electorales y sondeos de intención de voto como modos de dirimir ubicaciones.</li> </ul>
Campaña	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revolución conservadora.</li> <li>• Transferencia del “éxito empresario” a la política.</li> <li>• Defensa de la modernización neoliberal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cruzada moral.</li> <li>• Invocación de principios éticos anti-corrupción.</li> <li>• Crítica moderada del neoliberalismo.</li> </ul>
Resultados e interpretación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso margen de diferencia con segundo y tercero (32%).</li> <li>• Triunfo como expresión de apoyo al proyecto nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplio margen de diferencia con el segundo (55%).</li> <li>• Triunfo como voto castigo al oficialismo.</li> </ul>
Configuración del escenario político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayoría oficialista. Dos fuertes bloques de partidos provinciales.</li> <li>• Gobierno dividido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coalición oficialista disgregada en pequeños sub-bloques. Mayoría justicialista.</li> <li>• Gobierno dividido.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

<sup>44</sup>En Argentina, debido al carácter autónomo de las provincias, el federalismo se traduce en un conjunto de regímenes que replican la ingeniería político-institucional central. Es decir que las provincias constituyen un conjunto de *presidencialismos subnacionales* (Carrizo, 2006). El carácter presidencialista de estos sistemas políticos subnacionales y la presencia de la institución de juicio político en cada Constitución Provincial son dos elementos que permiten plantear, siempre tomando en cuenta las diferencias existentes entre niveles, la comparación de los casos subnacionales y nacionales.

Respecto del primer momento de ambos ciclos de crisis, resumido en el Cuadro 1, se puede observar que los perfiles de los gobernadores presentaban grandes diferencias. En el primer caso se trataba de un *outsider*, un empresario exitoso sin experiencia política previa, mientras que en el segundo era una figura tradicional de la provincia, un caudillo que presidía su propio *partido familiar*. No obstante, ambos gobernadores tenían rasgos fuertemente carismáticos que los catapultaron a las fórmulas. Se podría afirmar que en los dos casos el proceso de desafección política incidió para hacer *elegibles* a estos individuos. Otro rasgo común de Jorge Escobar y Alfredo Avelín es que sus candidaturas fueron resultado de un proceso de negociaciones intra e inter partidarias, del que fueron protagonistas, ya sea que se consagraran por elecciones internas o acuerdo entre dirigentes. Ambos apuntaban también a derrotar a un oficialismo de larga data, que tanto dirigentes como ciudadanos profanos diagnosticaban como *agotados*.

Los dos casos muestran similitudes con el paradigmático *impeachment* a Fernando Collor de Mello.<sup>45</sup> Las más marcadas las evidencia Jorge Escobar, por su perfil de empresario exitoso recién llegado a la escena política y fuertemente imbuido de la perspectiva neoliberal. En esta especie de apuestas políticas personalizadas, en las que “el candidato es el mensaje”, puede incluirse también Alfredo Avelín, a pesar de sus diferencias de estilo. Este comparte con Fernando Collor de Mello el provenir de un partido pequeño y con poca experiencia de gobierno. En este sentido, la exterioridad con relación al centro del poder político establecido, que implica la poca experiencia y/o carencia de un capital político colectivo (partidario), parece redundar en una relativa debilidad de las coaliciones políticas que llevaron a estos candidatos al gobierno, no quizás en el plano electoral, pero sí en el proceso de gestión y legitimación de las medidas gubernamentales.

Las campañas electorales de Jorge Escobar y Alfredo Avelín estuvieron orientadas a tres tipos de públicos: *a)* los profanos, *b)* los periodistas y *c)* los demás candidatos. En cada coyuntura fueron actores de peso, además de los partidos, candidatos, electores y periodistas, las dirigencias políticas nacionales oficialistas y opositoras, y los climas de época de *auge* o *crisis* del neoliberalismo como propuesta transformadora en cada caso.

¿Qué lecciones pueden extraerse de otras experiencias? En un contexto general que ha sido caracterizado como de *crisis de los partidos*, las candidaturas de los mandatarios que serían destituidos se caracterizan por el personalismo y por haber dado la espalda a las estructuras tradicionales de la política. Ya sea porque el candidato caía como *paracaidista* en partidos tradicionales —Alan García, Jorge Escobar—, o porque los partidos no eran más que el séquito de colaboradores del líder —Abdalá Bucaram,<sup>46</sup> Albert Zafy,<sup>47</sup> Alfredo Avelín—. La llegada de candidatos que no habían tenido experiencia de gobier-

<sup>45</sup>El presidente de Brasil, Fernando Collor de Mello fue sometido a juicio político en 1992. Este caso es paradigmático porque además de ser único en ese país fue el primero en la región (ver: Weyland, 1993; Moraes Valença, 2002; Serrafero, 1996; Cheibub Figueiredo, 2010; Pérez Liñán, 2009).

<sup>46</sup>El presidente de Madagascar, Albert Zafy, fue destituido en 1996. Sobre las características de este caso *Vid.* Allen (2003).

<sup>47</sup>El presidente de Ecuador, Abdalá Bucaram, fue sometido a juicio político en 1996. Sobre las características de este caso *Vid.* Pérez Liñán (2009; 2000).

no fue una respuesta a la crisis de los partidos y expresó los primeros signos de la importancia de la *intención de voto* medida por los sondeos para determinar candidaturas. En cierto modo, la caída de candidatos que habían triunfado gracias a amplios apoyos de la *opinión pública*, parece señalar los límites de un modo de construcción realizado a espaldas de las dirigencias partidarias y estructuras establecidas de poder estatal (incluidos los sindicatos de empleados públicos).

Los resultados electorales mostraron que los gobernadores llegaron al Ejecutivo con márgenes muy diferentes de apoyo: Jorge Escobar triunfó con un 32.6 y un escaso margen sobre sus competidores, mientras que Alfredo Avelín superó el 55 por ciento de los votos y obtuvo amplia ventaja. La interpretación sobre estos resultados fue lo que permitió terminar de construir sentido sobre el comportamiento de los electores. En uno y otro caso se les atribuyó a los electores la racionalidad suficiente para *apostar* por una propuesta novedosa o *castigar* a los dirigentes que habían abusado de sus atribuciones.

Similares situaciones se dieron en casos de destituciones presidenciales. Abdalá Bucaram llegó a la presidencia del Ecuador con una especie de *voto castigo*, ya que de su inicial 25 por ciento en primera vuelta, pasó a un 54 por ciento con el apoyo negativo (o voto *contra* las élites) de las clases medias. Por su parte, Carlos Andrés Pérez fue electo por segunda ocasión en Venezuela en 1989 precedido de una imagen casi mítica, debido al resultado favorable de las políticas implementadas durante su primer mandato en la calidad de vida de los venezolanos.<sup>48</sup> Por su parte, Albert Zafy emergía como primer presidente de Madagascar luego de un largo periodo no democrático, liderando una coalición opositora que proponía medidas económicas nacionalistas. Algo similar a lo que sucedía con Fernando Collor de Mello en Brasil, quien emergía como el primer presidente elegido directamente por el voto popular en 29 años. Las expectativas de salida de gobiernos no democráticos, la confianza en líderes que proponían transformaciones o el veredicto de *castigar* a los sectores que habían controlado el poder político hasta poco tiempo atrás son elementos que comparten estos casos nacionales con los ocurridos en la provincia de San Juan. La apuesta al recambio luego de situaciones de larga data (oficialismos, gobiernos militares, una corporación política definida como *partidocracia*) mediante el voto a esos candidatos y el contenido *renovador* de sus plataformas electorales precedieron en todos los casos a los procesos de *desilusión* o *desencanto*.

En ambos casos la traducción de votos en escaños dio como resultado un tipo de gobierno dividido, y se produjo además una significativa reestructuración de la Legislatura. Similitudes con el tipo de gobierno dividido de Jorge Escobar presenta el caso de Raúl Cubas Grau,<sup>49</sup> quien llegó a la presidencia gracias a la unidad de líneas internas del Partido Colorado y cuya fracción controlaba apenas el 36 por ciento del Congreso. Respecto de Alfredo Avelín, dos casos nacionales presentan similitudes: Albert Zafy asumió

<sup>48</sup>El presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, fue sometido a juicio político en 1993. Sobre las características de este caso *vid.* Lalander (2010), Kada (2003b), Pérez Liñán (2009) y Serrafiero (1996).

<sup>49</sup>El presidente de Paraguay, Raul Cubas Grau, fue sometido a juicio político en 1999. Sobre las características de este caso *vid.* Nolte (2010) y Pérez Liñán (2009).

sin mayoría parlamentaria, ya que lideraba una coalición opositora que se disgregó rápidamente tras su llegada al poder; por su parte Abdalá Bucaram llegó a la presidencia controlando sólo el 23 por ciento del Congreso. En todos estos casos se verificó que las tensiones internas de partidos o coaliciones fueron un factor relevante en la posterior suerte de los primeros mandatarios.

*Durante* este primer momento de *normalidad*, el rasgo característico de la interacción política es su orientación *hacia afuera*: la actividad de los políticos profesionales se orienta hacia el público profano, y es una dinámica de múltiples actores y niveles de participación la que configura el escenario político. En ambos casos el resultado fueron gobiernos que representaron recambios, los cuales debieron coexistir con Legislaturas potencialmente conflictivas. Los dos casos implicaron una reestructuración de las relaciones políticas: el paso de oficialismos de larga data a la oposición y el ascenso de una élite relativamente inexperta. El peso de la inercia de estructuras anteriores y las expectativas de parte de aquellos que operaron como base de apoyo para el recambio serían dos elementos que se mantendrían presentes (y/o latentes) a lo largo de las futuras administraciones.

Esta configuración de la relación entre gobernantes y gobernados, entre dirigentes y dirigidos es la que precedió la gestación del conflicto que desembocaría en la presentación de los pedidos de juicio político. Una configuración similar al caso de Jorge Escobar se dio en el de Ernesto Samper,<sup>50</sup> quien sobrevivió a un intento de juicio político. Este presidente se presentaba como una alternativa a las políticas de su predecesor y triunfó por un escaso margen frente a su contrincante. Otro presidente que sobrevivió un proceso de enjuiciamiento fue Luis González Macchi,<sup>51</sup> quien presenta similitudes con el caso de Alfredo Avelín. Este presidente llegó al gobierno de la mano de una alianza heterogénea entre partidos que no se mantuvo unida una vez resuelta su designación. En síntesis, se podría afirmar que la configuración de las relaciones entre gobernantes y gobernados con que se abre el marco de interacción que constituyen los periodos de administración no desemboca unívocamente en procesos de enjuiciamiento exitosos: es la propia dinámica de la interacción política la que deriva en una u otra forma de resolución de conflictos.

Como se puede observar en el Cuadro 2, los estilos de administración analizados fueron opuestos. Aunque en ambos casos el recambio político abrió en San Juan una *ventana política*, las dinámicas fueron contrastantes: con Jorge Escobar esta posibilidad de *cambiar las políticas* se tradujo en un carácter proactivo, *decisionista*; por el contrario, la administración de Alfredo Avelín se caracterizó por la *no-decisión*. No obstante, ambos gobernadores mostraron un gran protagonismo, tomando decisiones de manera aislada y enfrentando ó ignorando a sectores que habían sido sus bases de apoyo.

<sup>50</sup> El presidente de Colombia, Ernesto Samper, fue sometido a juicio político en 1995. Sobre las características de este caso *vid.* Hinojosa y Pérez Liñán (2003) y Pérez Liñán (2009).

<sup>51</sup> El presidente de Paraguay, Luis González Macchi, fue sometido a juicio político en 2002. Sobre las características de este caso *Vid.* Pérez Liñán (2009).

CUADRO 2. SEGUNDO MOMENTO/*GESTACIÓN DE CONFLICTOS*

	Caso 1: Jorge Escobar	Caso 2: Alfredo Avelín
Políticas/estilo de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisionismo.</li> <li>• Grandes medidas de reforma.</li> <li>• Aislamiento del partido de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No-decisión.</li> <li>• Resistencias tácticas a las presiones de ajuste.</li> <li>• Personalismo, confrontación y paulatino aislamiento.</li> </ul>
Posición de otros actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañamiento general.</li> <li>• Conflictos al interior del oficialismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañamiento general.</li> <li>• Rupturas en la coalición oficialista.</li> </ul>
Protesta social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tregua laboral.</li> <li>• Formatos poco masivos.</li> <li>• Sindicatos estatales y docentes como protagonistas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensa confrontación multisectorial.</li> <li>• Formatos masivos.</li> <li>• Sindicatos docentes y estatales como protagonistas.</li> </ul>
Conflictos persistentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectorial.</li> <li>• Negociación.</li> <li>• Apelación a la Legislatura y la justicia provincial.</li> <li>• Mediaciones insuficientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multisectorial.</li> <li>• Represión.</li> <li>• Apelación a la Legislatura.</li> <li>• Mediaciones insuficientes.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

En otras experiencias puede advertirse también que el rol de los primeros mandatarios fue un factor de relevancia para su futuro político. En Brasil, el *Plan Collor* fue un paquete de medidas extremas e intervencionistas, que expresó un distanciamiento de la élite tradicional y estuvo seguido del *Plan Collor II*, otra serie de medidas de reforma. En Venezuela, Carlos Andrés Pérez mostró un carácter *decisionista* y audaz al inicio de su administración, implementando un paquete de medidas conocido como *el gran viraje*, que consistió en desregulaciones, ajustes de precios y devaluación. Ambos casos se asemejan al *decisionismo* de Jorge Escobar: los presidentes buscaron capitalizar su carácter de recambio *cambiando las políticas*. En sentido contrario, el caso de Abdalá Bucaram en Ecuador se asemeja a la *no-decisión* de Alfredo Avelín, que se combinaba con un estilo de gobierno personalista. Durante los primeros meses de su gobierno Abdalá Bucaram fue poco ortodoxo, combinando un enfrentamiento público a la oligarquía con anuncios rimbombantes y medidas de escasa transcendencia. Su estilo de gobierno era reprochado por las élites tradicionales que lo consideraban *terco y poco digno*. Como se puede observar en todos los casos, los primeros mandatarios imprimieron un sello personal a sus administraciones, dato que reafirma la importancia de estudiar este *margen de libertad* como variable interviniente en el curso de los procesos de crisis política.

Otro punto en común en ambos casos fue el acompañamiento general de la oposición a la implementación de políticas públicas. Lejos de existir una dinámica de confrontación creciente entre partidos y/o dirigentes, o un conflicto sostenido entre poderes, en ambas administraciones los bloques legislativos oficialistas y opositores consensuaron las principales medidas. En cambio, los debates de mayor intensidad se registraron idén-

ticamente al interior de las estructuras que habían posibilitado el acceso al Ejecutivo de los gobernadores, que fueron cuestionados por sus entornos y socios electorales de modos más o menos abiertos y/o explícitos. Es decir que el rol de la oposición no aparece como generador de la crisis política; ni la Legislatura como un factor desencadenante.

Esta dinámica de coexistencia relativamente pacífica se puede constatar en otros casos nacionales, donde la oposición tuvo un rol activo para respaldar a presidentes jaqueados. En Venezuela, Carlos Andrés Pérez enfrentó protestas permanentes y dos intentos de golpe de Estado, los cuales que fueron condenados por la oposición que, pese a sus críticas y reservas, apuntaló al gobierno constitucional. En Filipinas, una vez iniciado el proceso de enjuiciamiento a Joseph Estrada<sup>52</sup> el Congreso se negó a abrir un sobre con evidencia que lo comprometía, trabando así la investigación, aún cuando se enfrentaba a un tercer actor como la Iglesia. Un gesto que se puede comparar con la definición de la Legislatura sanjuanina de no acusar a Alfredo Avelín en los tres pedidos previos de juicio político. Pero esa dinámica no fue análoga en todos los casos. En Paraguay, el gobierno de Raúl Cubas Grau se caracterizó por la confrontación permanente, escalando el enfrentamiento a un nivel de violencia inusitado con el asesinato del vicepresidente, que representaba a otro sector del Partido Colorado. En Madagascar el presidente Albert Zafy sufrió un hostigamiento permanente en el Parlamento, desde donde se gestó el pedido de enjuiciamiento por parte de los propios legisladores. Es decir, tanto en un clima de coexistencia relativamente pacífica como de confrontación permanente se llegó a remociones de primeros mandatarios, lo que permite relativizar el peso del *gobierno dividido* como elemento explicativo y hacer énfasis en la dinámica de la interacción política concreta en cada caso.

En los casos estudiados también se advierten dinámicas contrastantes en la protesta social: mientras que la administración escobarista se desenvolvía en un clima de *tregua laboral*, la administración avelinista estuvo signada por un clima de intensa confrontación multisectorial. No obstante, en ambas fueron los sindicatos de trabajadores estatales y docentes los que protagonizaron la protesta, atada idénticamente a demandas salariales y laborales.

La importancia de la movilización de actores no propiamente políticos en el avance de los procesos de enjuiciamiento ha sido constatada reiteradamente. En Brasil, luego de hacerse público un escándalo de corrupción que involucraba a Fernando Collor de Mello, miles de manifestantes marcharon pidiendo su renuncia, en la movilización más concurrida desde el pedido de elecciones al terminar la dictadura en 1984. En Ecuador, la política económica seguida por Abdalá Bucaram enfrentó protestas masivas y multisectoriales, que culminaron en la emisión de un *mandato* cívico al Congreso para remover al presidente. En Filipinas la masividad de las manifestaciones convocadas por la Iglesia, empresarios y sectores medios fue un factor clave para el avance del proceso de enjuiciamiento. En sentido contrario, un caso que ratifica la importancia de la interven-

<sup>52</sup>El presidente de Filipinas, Joseph Estrada, fue sometido a juicio político en 2000. Sobre las características de este caso *vid.* Kasuya (2003).

ción de sectores de la sociedad civil es el de Colombia: allí no se registraron intensas protestas y el presidente Ernesto Samper sobrevivió al *impeachment* pese a la constatación de actos de corrupción. Finalmente, otro caso evidencia que no es un factor suficiente para el avance de un juicio político: Luis González Macchi en Paraguay fue capaz de sortear dos intentos de enjuiciamiento, pese a la persistencia de protestas durante toda su administración.

No obstante, en ambos casos se pudo constatar que conflictos persistentes fueron *in crescendo* e involucrando a terceros actores, más allá del Ejecutivo y los sectores movilizados. En ambos, terceros actores mediaron de forma insuficiente y la persistencia del conflicto derivó en el recurso de presentación de un pedido de juicio político desde los sindicatos. Aquí se hace evidente la relevancia del diseño institucional: gracias a la normativa provincial resulta posible que forme el pedido de juicio político forme parte del *repertorio* de protesta.

La dinámica de relación entre actores descrita permite relativizar el peso del gobierno dividido como elemento explicativo y también como fuente de conflictos. Lo que cierra este segundo momento son las presentaciones de los pedidos de juicio político, que comparten un rasgo fundamental: en ambos casos fueron sectores de la sociedad civil los que trasladaron al ámbito de los profesionales de la política la demanda de resolución de un conflicto persistente, traducida en términos de auditoría al gobernador.

Es decir, no hay factores aislados que hagan proclive una destitución, como tampoco existen indicadores objetivos que permitan definir a una situación de crisis. Antes que una influencia propia de ciertos factores, se combinan distintos elementos en un proceso que los selecciona, elabora y combina dando lugar a un complejo escenario definido como crítico. Esta definición es elaborada por los actores mismos en el proceso de la interacción, contribuyendo a ello un desborde de las movilizaciones sociales sobre las capacidades de intermediación del sistema político (Habermas, 2005).

Como se puede observar en el Cuadro 3, un elemento común fue la causal constitucional en que se ampararon los escritos presentados a la Legislatura: *falta de cumplimiento de los deberes* por parte de los gobernadores. Los pedidos de juicio político hicieron visible la conexión entre las políticas aplicadas y las expectativas e intereses de los sectores movilizados: revelaban en ambos casos una disputa por la manera en que se administraban los recursos estatales. En ambos casos también, se apeló a argumentos que conectaban demandas sectoriales e interés general.

Es posible afirmar entonces que el enjuiciamiento de un mandatario siempre se apoya en enunciados susceptibles de configurar una causa *legítima*: la puesta en marcha de un proceso de auditoría tiene que ser justificada por sus promotores ante sí mismos y ante los demás actores. Algunos ejemplos contrastantes son el caso de Venezuela, donde el juicio contra Carlos Andrés Pérez se fundamentó en hechos de corrupción, develados en sucesivos *escándalos* que gracias al rol de los medios fueron asuntos de debate público. En otra dirección, el *impeachment* a Albert Zafy en Madagascar se desarrolló fundamentalmente al interior del Congreso: los legisladores fueron documentando y justificando una serie de cargos hasta conseguir un volumen *suficiente* de pruebas de

CUADRO 3. TERCER MOMENTO/EMERGENCIA DE LA CRISIS

	Caso 1: Jorge Escobar	Caso 2: Alfredo Avelín
Pedido de juicio político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciado por actores sociales: ATE.</li> <li>• Apelación a la causal de falta de cumplimiento a los deberes de funcionario público.</li> <li>• Demanda sectorial como eje de la denuncia: retenciones gremiales adeudadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciado por actores sociales: MI y organizaciones civiles.</li> <li>• Apelación a la causal de falta de cumplimiento a los deberes de funcionario público.</li> <li>• Demanda sectorial como eje de la denuncia: falta de pago de salarios.</li> </ul>
Actuación Comisión Investigadora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escándalo como nuevo eje.</li> <li>• Mediación de la Iglesia para desactivar el juicio político.</li> <li>• Polarización entre oficialismo y oposición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuidad de la protesta.</li> <li>• Celeridad en el proceso.</li> <li>• Confrontación creciente gobernador-gobierno nacional.</li> </ul>
Dictámenes/ criterios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensa del oficialismo: apelación a la legitimidad electoral.</li> <li>• Acusación de la oposición: apelación al resguardo del bien común.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensa del oficialismo: apelación a la legitimidad electoral.</li> <li>• Acusación de la oposición: apelación al resguardo del bien común.</li> </ul>
Acusación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensa del oficialismo: retiro de la bancada justicialista.</li> <li>• Unanimidad de la oposición provincial para acusar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensa del oficialismo y bloques menores.</li> <li>• Consenso bloques opositores mayoritarios para acusar.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

violaciones constitucionales. La evidencia muestra que las justificaciones pueden provenir de la sociedad civil o de la propia legislatura, pero siempre forman parte del proceso. En este sentido los juicios políticos comparten con otras configuraciones destituyentes la necesidad de justificar la legitimidad de un cambio de rumbo.

También se puede advertir en los casos sanjuaninos que el periodo de actuación de la CI fue una variable clave en el desarrollo del procedimiento, pese a que su lapso y modo de actuación fue muy distinto en cada uno. Durante estos periodos la interacción de los protagonistas y terceros actores —sea la Iglesia en el primer caso o el gobierno nacional en el segundo— derivó en un encadenamiento de jugadas que hizo cada vez más irreversibles las acusaciones formuladas contra los gobernadores. En este nivel, es necesario tener en cuenta que las argumentaciones favorables a una destitución pueden apoyarse en justificaciones aceptables pero sólo podrán dar lugar a actos institucionales si existen mayorías legislativas. Es aquí que el juicio político evidencia su carácter democrático: sólo puede avanzar a partir del acuerdo de una mayoría de los representantes elegidos por el voto popular. Carácter que se ve reforzado en situaciones de fuerte movilización social y conmoción política, ya que los legisladores son condicionados estructuralmente hacia una mayor receptividad respecto de las demandas sociales que expresan las movilizaciones, proclamas, solicitadas y diagnósticos enunciados por portavoces de distintos sectores sociales. Ello incide en la orientación de su acción: para mantener su posición los legisladores deben ratificar su *representatividad*, cuyos fundamentos descansan en

normas más o menos explícitas de relación con sus votantes, las cuales, a su vez, forman parte de su *habitus*. Es por ello que este tipo de resolución de situaciones de crisis actualiza, ratificándolos, la legitimidad de los fundamentos en que se basa el juego político *democrático*.

Esto se observa en otros casos de destitución por juicio político, por ejemplo en Filipinas, donde la receptividad de los legisladores se vio reforzada por la intensidad del movimiento que exigía la remoción del presidente, del que participaban líderes eclesiásticos, empresariales, sectores de clase media y sindicatos. Todos ellos confluían para demandar a los representantes que avanzaran en una investigación sobre hechos de corrupción que había sido desactivada en un acuerdo dentro del Congreso, y que fue luego reactivada y retomada en el marco de una escalada de manifestaciones cada vez más masivas y multisectoriales. En sentido contrario el caso de Colombia muestra cómo una serie de acusaciones basadas en justificaciones aceptadas y aceptables, no prosperaron por no contar con una mayoría legislativa suficiente para sostenerlas.

Los insumos reunidos en los casos sanjuaninos sobre cargos y pruebas decantaron en la redacción de documentos que cristalizaron las posiciones políticas construidas durante el periodo investigativo, los dictámenes de la Comisión Investigadora. En los dos casos las acusaciones fueron apoyadas apelando a la defensa del bien común desde la oposición, y rechazadas desde el oficialismo a partir de la apelación a la legitimidad electoral. El punto de inflexión con que termina este momento es la acusación de los gobernadores, que en ambos casos se votó en sesiones especiales casi completamente carentes de debate. La disciplina partidaria pesó en el accionar de los legisladores y en los dos casos la votación consolidó las posiciones que enunciaron los dictámenes: aval opositor a la acusación y rechazo del oficialismo.

Más allá de la comprensión de la dinámica institucional aparece en este punto una pregunta central: ¿por qué la resolución del conflicto se dio a través de la destitución por juicio político, y no por otros mecanismos? ¿Por qué razones se impone el juicio político? ¿Qué papel desempeña en ello la estrategia de los actores relevantes? En los casos aquí estudiados, los gobernadores rechazaron la salida voluntaria del gobierno y resistieron los embates de sus adversarios, incluso una vez que el juicio político estaba en curso. Por lo tanto, el juicio político parece ser la solución adoptada por actores que —en una situación definida como crítica— quieren poner fin al gobierno sin resignar poder frente al gobierno central y sin poder contar con la colaboración voluntaria del mandatario cuya partida se juzga conveniente. La singularidad del caso sanjuanino parece estar dada por la presencia de fuertes partidos provinciales que tienen en alta estima a la autonomía de su sistema político. En otros casos aparece la combinación de consenso de la mayoría de los actores políticos y resistencia por parte de un mandatario crecientemente aislado. Esto parece suficiente a escala nacional, como se verifica en el caso de Fernando Collor de Mello y Albert Zafy.

Como se puede observar en el Cuadro 4, el último momento los dos ciclos de crisis se inicia en San Juan con la misma definición por parte de los gobernadores: no renunciar a sus cargos, enfrentar el enjuiciamiento, victimizándose. Aunque las estrategias que

CUADRO 4. CUARTO MOMENTO/RECOMPOSICIÓN DEL ORDEN POLÍTICO

	Caso 1: Jorge Escobar	Caso 2: Alfredo Avelín
Reacción gobernador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No renuncia, se victimiza y busca movilizar apoyos para revertir la situación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No renuncia, se victimiza y se recluye en el ámbito privado.</li> </ul>
Resolución del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación <i>hacia afuera</i></li> <li>• División bancada oficialista</li> <li>• Destitución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación <i>hacia afuera</i></li> <li>• Acuerdo general</li> <li>• Destitución.</li> </ul>
Sucesión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternancia dentro del peronismo, cambio de sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternancia dentro de la Alianza, cambio de partido.</li> </ul>
Cierre de la crisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia de retorno. Restitución y reelección de Jorge Escobar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternancia de partidos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

siguieron fueron contrastantes: Jorge Escobar optó por la resistencia, la movilización de todos sus recursos y la búsqueda de apoyos, mientras que Alfredo Avelín se recluyó en el ámbito privado. No obstante, sus definiciones personales fueron centrales para el desarrollo de los procesos de crisis.

En todos los casos de juicio político los mandatarios *reaccionaron* dentro de un abanico de respuestas posibles. La opción de no renunciar implicó una estrategia de enfrentamiento, que consistió en la denuncia de *golpe* o conspiración. Ejemplos de ello son los casos de Madagascar, donde Albert Zafy denunció un *golpe de estado constitucional*; Ecuador, donde Abdalá Bucaram denunció un *golpe*, en Paraguay, donde Carlos Andrés Pérez denunció una *conspiración* y en Brasil, donde Fernando Collor de Mello denunció un *complot*, un *cuartelazo parlamentario*. Otra de las estrategias posibles fue la negociación, como se constata en los casos de Ernesto Samper en Colombia y Luis González Macchi en Ecuador. La evidencia muestra que el despliegue de estas estrategias de enfrentamiento o negociación puede tener duraciones muy dispares pero que, en todos los casos, la *reacción* individual de los mandatarios dota de un elevado margen de inestabilidad al escenario político. Se puede afirmar que ese margen de acción individual es un elemento que incide sobre los marcos estructurales, orientando la interacción hacia un abanico de resultados posibles, a cuya emergencia coadyuvan las jugadas de otros actores que se encadenan posteriormente.

Otro elemento común que se observa en San Juan es que el avance de los juicios políticos estuvo orientado *hacia afuera*: hacia la sociedad civil, como la destinataria de las justificaciones esgrimidas, de los fundamentos *legítimos* de cualquier toma de posición *durante* los procedimientos. También en ambos casos la sesión de la Legislatura donde se votó destituir al gobernador estuvo caracterizada por ceñirse al procedimiento. Dos elementos evidenciaron las presiones que pesaban sobre los actores: las destituciones fueron posibles por la construcción de acuerdos *durante* el desarrollo de los juicios, que estuvieron signados por un clima de incertidumbre. Variables como el factor partidario y el rendimiento de la gestión gubernamental muestran así su carácter dinámico. Es posible advertir en esta instancia la relevancia del principio fundamental de división

del sistema político (gobierno/oposición) que explica gran parte de las acciones que se desarrollan en su interior (Luhmann, 1993). En otras palabras, si en un primer momento el clivaje partidario explica la defensa que el oficialismo hace del jefe de gobierno, en un segundo momento se establece una estrategia corporativa (del tipo “clase política”) que resigna a uno de sus miembros (en estos casos, a miembros relativamente recientes o marginales) para salvar al conjunto.

Aquí se vuelve importante el análisis de la cohesión interna del partido o la coalición de gobierno. En otras latitudes, el caso de Paraguay evidencia la importancia de las divisiones internas en el partido gobernante: Raúl Cubas Grau asumió con mayoría parlamentaria (55 por ciento de las bancas) y la votación en su contra se resolvió por 49 votos a favor y 24 en contra. Este resultado sólo fue posible por la división del Partido Colorado. Por otra parte, el juicio contra Joseph Estrada en Filipinas muestra el cambio de posición de los legisladores ante la presión de terceros actores. Allí se pasó de un primer momento de defensa corporativa desde la mayoría oficialista al presidente, a un segundo momento de avance de las acusaciones y la remoción final del mandatario. En San Juan, ambas destituciones implicaron una discontinuidad: en el primer caso porque con la figura del sucesor llegaba al Ejecutivo otro sector del justicialismo, en el segundo porque éste pertenecía a otro partido provincial. Otro rasgo común fue el matiz pacificador de sus administraciones: en ambos casos se llamó pública y abiertamente a la colaboración de todos los sectores.

Dinámica que también se puede advertir en otros casos. En Brasil asumió como sucesor el vicepresidente, Itamar Franco, quien conformó un gobierno provisional integrando a todas las fuerzas políticas, con ministerios en manos de diferentes partidos. En Ecuador el Congreso nombró presidente interino a Fabián Alarcón quien formó un gobierno de coalición y se orientó a mantener el país por el sendero de la estabilidad democrática hasta la transferencia del poder en elecciones anticipadas. Como se puede observar, pese a las diferentes características institucionales de la sucesión, en todos los casos la apelación al cogobierno aparece como reaseguro para los mandatarios que son designados como sucesores luego de un proceso de enjuiciamiento.

La última de las dimensiones señaladas en el Cuadro 4 evidencia que una destitución puede ser el cierre del ciclo de crisis o ser un hito en un proceso de mayor duración. El caso de Jorge Escobar muestra que se trató de una crisis de mayor duración, donde la estrategia de disputa del gobernador desplazado fue una variable fundamental para la reorganización paulatina de las relaciones políticas, que culminó en su *retorno* al cargo dos años después y posterior reelección. En cambio, en el caso de Alfredo Avelín la reorganización de las relaciones políticas tuvo menores niveles de confrontación, y el cierre del ciclo de crisis se evidenció con la alternancia electoral que selló el derrumbe de la Alianza y el ascenso del justicialismo al gobierno, en una nueva *normalidad*.

Otras experiencias de juicio político evidencian que los ciclos de crisis pueden tener duraciones muy dispares. En Brasil, el periodo de gobierno del sucesor implicó una transición: Itamar Franco fue sucedido en el cargo por su ministro de Economía, Fernando Henrique Cardoso, quien luego ganó las elecciones presidenciales y gobernó

por dos periodos consecutivos. En Venezuela, luego del *impeachment* de Carlos Andrés Pérez la inestabilidad política no se resolvió rápidamente: la transición duró hasta la llegada de Hugo Chávez al gobierno, hito que cerraría el periodo de inestabilidad iniciado con el *caracazo*. En Ecuador el gobierno de transición de Fabián Alarcón y la sucesión del siguiente presidente electo, Jamil Mahuad, representaron el cierre de una coyuntura crítica pero no la clausura del periodo de inestabilidad. Por el contrario, dos años después el nuevo presidente sería enjuiciado y removido, una práctica que se volvió crónica y signó la dinámica política de Ecuador en los años subsiguientes. En todos los casos se observa que el cierre de un ciclo de crisis requiere un periodo de transición, cuya duración depende de la naturaleza de los conflictos que le dieron origen y del marco de relaciones en que se haya desplegado un juicio político. El modo en que se cerraron ambos ciclos y sus diferentes *duraciones* permiten afirmar que un proceso de crisis puede dar lugar a la articulación de una nueva red de relaciones de gobierno o a la recuperación y consolidación de una pre-existente. Lo contrastante de los casos evidencia que una posición en el escenario político puede perderse y reasumirse según cómo se interactúe, con quienes, y con qué justificativos; elementos que se insertan, además, en marcos más generales y en una dinámica histórica de las relaciones políticas.

#### APUNTES PARA UN MARCO GENERAL DE INTERPRETACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO

La intención comparativa con la que se estructuró este trabajo y la sistematización de dos casos mediante un modelo analítico común podrían orientar futuros análisis sobre casos de juicio político. Fundamentalmente, al constatar la centralidad de algunas variables, que fueron nombradas de modos relativamente heterogéneos en la literatura y que requieren ser repensadas de manera sistemática. En el recorrido realizado fue posible constatar que todos los análisis sobre la temática involucran referencias a la *orientación hacia afuera* del juego político. Variables como el rol de la opinión pública, la movilización de actores sociales, el rol de los medios de comunicación, los resultados electorales, los escándalos, los resultados de sondeos de opinión, entre otras, fueron retomadas de la literatura para incorporarlas en un esquema de análisis unitario sobre los juicios políticos realizados en San Juan. Uno de los problemas fundamentales para articularlas fue constatar que no tenían una definición explícita, mucho menos unívoca y, fundamentalmente, que no se abordaban desde una misma concepción teórica acerca de la naturaleza de la interacción política. Este trabajo buscó construir una perspectiva unitaria retomando supuestos de matriz interaccionista.

El análisis muestra también que las movilizaciones sociales y los estados de la opinión pública son un componente importante de los procesos de crisis, aunque sólo se transforman en elementos de situaciones destituyentes cuando la configuración del juego político así lo permite. Esto requiere articular las influencias externas con los factores estrictamente políticos, como las relaciones de fuerza electoral y parlamentaria, las características e intereses de los actores políticos involucrados, la pertinencia de las estrategias desplegadas y la naturaleza de las reglas formales e informales que rigen el juego político.

La intención de este breve apartado es destacar la relevancia de este tipo de variables, explicitando que se trata de aspectos de la relación entre el ámbito relativamente autónomo que representa el juego político y un espacio de interacción más amplio y heterogéneo. Es posible afirmar que son justamente los elementos que hacen a la *orientación hacia afuera* del ámbito político los que permiten explicar tanto el avance de un juicio político como su estancamiento, fracaso o incluso, la reversión de su resultado. Por ende, resulta necesario prestar especial atención al vínculo entre ámbitos o niveles de participación. En otras palabras, se debe contar con una concepción general, explícita y coherente de la relación Estado-sociedad civil (y/o gobierno-sociedad civil) para articular futuros análisis. Numerosos trabajos sobre la noción de sociedad civil han sido realizados, y el debate sobre su naturaleza excede ampliamente la posibilidad de estos apuntes finales. No obstante, llamar la atención sobre la importancia de retomar y repensar este nudo problemático, es uno de los posibles aportes de esta investigación a la orientación de futuros estudios sobre la temática. En particular, destacar que el despliegue de la interacción política en distintos niveles, que no son transparentes ni homogéneos en sus formas, es un elemento nodal para comprender cómo un gobernante puede sostenerse o no en una posición, recuperar un cargo, salir completamente del juego o continuar en él.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Allen, Philip. 2003. "Madagascar: Impeachment as Parliamentary Coup d'Etat" en Baumgartner, Jody y Kada, Naoko (eds.), *Checking Executive Power. Presidential Impeachment in Comparative Perspective*. Westport, Praeger, pp. 81-94.
- Baumgartner, Jody y Kada, Naoko. 2003. *Checking executive power. Presidential impeachment in comparative perspective*, Westport, Praeger.
- Blumer, Herbert. 1971. "Social problem as collective behavior", *Social Problems*, Vol. 18, No. 3, pp. 298-306.
- Carrizo, Carla; Galván, Cecilia. 2006. "Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006)." *Colección*, núm. 17.
- Cheibub Figueiredo, Argelina. 2010. "The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil" en Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv (eds.) *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, New York, Plagrave Macmillan, pp. 111-127.
- Dobry, Michel. 1988. *Sociología de las crisis políticas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.

- Habermas, Jürgen. 2005. "Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública" en *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Hinojosa, Victor y Pérez Liñán, Anibal. 2003. "Presidential Survival and the Impeachment Process: Colombia in Comparative Perspective" en Baumgartner, Jody y Kada, Naoko (eds.) *Checking Executive Power. Presidential Impeachment in comparative perspective*, Westport, Praeger, pp. 65-79.
- Kada, Naoko. 2003a. "Comparative Presidential Impeachment: Conclusions" en Baumgartner, Jody y Kada, Naoko (eds.) *Checking Executive Power. Presidential Impeachment in comparative perspective*, Westport, Praeger, pp. 137-156.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Impeachment as a Punishment for Corruption? The cases of Brasil and Venezuela" en Baumgartner, Jody y Kada, Naoko, *Checking Executive Power. Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, Westport, Praeger, pp. 113-135.
- \_\_\_\_\_. 2003c. "The role of investigative committees in the presidential impeachment processes in Brazil and Colombia", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XXVIII, No. 29, pp. 29-54.
- Kasuya, Yuko. 2003. "Weak institutions and Strong Movements: The case of President Estrada's Impeachment and Removal in the Philippines" en Baumgartner, Jody y Kada, Naoko (eds.) *Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective*, Westport, Praeger, pp. 45-63.
- Lalander, Rockard. 2010. "The Impeachment of Carlos Andrés Pérez and the Collapse of Venezuelan Partyarchy" en Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv (eds.) *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 129-145.
- Luhmann, Niklas. 1993. *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza.
- Mansilla, César L. 1983. *Los partidos provinciales*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Mellado, María Virginia. 2009. "Los trazos de la disgregación: el juicio político al Gobernador Martínez Baca", *Quinto Sol. Revista de Historia Regional*, No. 13, pp. 125-50.
- Moraes Valença, Marcio. 2002. "The Politics of Giving in Brazil: The Rise and Demise of Collor (1990-1992)", *Latin American Perspectives*, Vol. 29, No. 122, pp. 115-52.
- Nolte, Detlef. 2010. "Paraguay: the presidente in his General's labyrinth" en Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv (eds.) *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 147-161.
- Novaro, Marcos. 1994. *Pilotos de tormentas: crisis de representación y personalización de la política en Argentina, 1989-1993*. Buenos Aires, Ediciones Letra Buena.

- Pérez Liánán, Aníbal. 2000. “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”, *Revista América Latina Hoy*, No. 26, pp. 67-74.
- \_\_\_\_\_. 2001. “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática para América Latina”, *Instituciones y Desarrollo*, Vol. 8-9.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rodrigo, Cintia. 2011. “El *impeachment* en América Latina: un desafío abierto al análisis político”, *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, Año V, No. especial, pp. 96-104.
- \_\_\_\_\_. 2013. “¿Renovación o renovadores? Posiciones y tomas de posición en el justicialismo sanjuanino (1983-1991)” en Ferrari, Marcela y Mellado, Virginia *El peronismo en la historia reciente. Dilemas del momento renovador en clave subnacional (1983-1991)*. Eduntref, en prensa.
- Serrafero, Mario. 1996. “El ‘*Impeachment*’ en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”, *Revista de Estudios Políticos*, No. 92, pp. 137-162
- \_\_\_\_\_. 1995. “El juicio político: la experiencia argentina”, *Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires*, No. 12, pp. 104-20.
- \_\_\_\_\_. 1999. *El poder y su sombra. Los vicepresidentes*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Weyland, Kurt. 1993. “The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol 35, No. 1, pp. 1-37.

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), Magister en Investigación y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Su trabajo se aboca al estudio de situaciones de crisis política, las relaciones de gobierno y las características de las élites en Argentina. Se desempeña en el Grupo de Estudios Socio Históricos y Políticos de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Correo electrónico: cinrodrigo@gmail.com.